中國縣政概論

程　方著

中華民國二十八年六月初版

(35660·8)

中央政治學校研究部叢書 中國縣政概論 一冊

每部實價國幣叁元

外埠酌加運費匯費

著作者 程方

發行人 王雲五 長沙南正路

印刷所 商務印書館

發行所 商務印書館 各埠

(本書校對者黃忠祥)

G一〇七五

程天放先生序

憶曩在柏林大使館時，程君清舫以中國縣政概論書成，索序於余，余以事冗，無暇執筆，及今返國，而該書將近排就，且程君早已將余序列入目錄之中，商務印書館乃復來書催索，河山變色，情勢已非昔比，棖觸時艱，誠有不勝其感慨者矣！

吾國政治向犯「頭重脚輕」之病，中央政治組織龐大，才智之士多趨集於中央而爲國家政治之「基點的」縣政，卻鮮賢能之任，殊不知「三千縣之民權，猶三千塊之礎石，」總理早已昭示於吾人，基礎不堅，則中央政策之推行，何能望其深入民衆之裏層而獲著成效乎？是縣政之亟須革新，機構之亟須健全，眞材之亟須拔選，誠未可須臾緩矣！中國縣政問題之重要性，即在於此。

抗戰爆發以來，中國實已步入一個新的階段，此一階段之特徵，即爲國民革命之復燃，對外爲抗日的民族革命，對內爲反封建的建國運動，而一般政治，尤其地方的基點政治，猶未盡脫往時之惡習，所謂「吹、拍、騙」以應世，「拖、推、磨」以待人，「一緊二催三不管」以處事，如此又焉能負起大時代之任務，推動革命建國的抗戰偉業？故欲洗刷此數千年之積習，必先培養仕途之善良風氣，使一般行政人員皆有公忠剛健之精神，正確合理之態度。舉賢任能，悉經銓選，羅致忠義，以備諮諏，一改官僚政治而爲革命政治，治事而非治人，服務而非奪取，改進現狀而非敷衍現狀，以國家民族爲本位而非以個人家族爲本位。此即官僚政治與革命政治之分野，亦即政治降替民族與

衰之所繫也。

猶有進者，事權必須集中，俾得盡量展布，以專責成。系統必須分明，俾辦事有準則，考驗有程序，而後責任分明，無可諉卸。任官必須久任，俾能發揮長處，奮勉圖功，而不致因更調之頻繁，累及政務之延宕。考核必須周密，俾工作不致遺漏，或流遲滯；賞罰必須嚴明，不可厚彼薄此，以昭激勸；並面獎廉能，使激發其向上之心，以收貫澈始終之效。至如洞悉民情，以盡管教養衛之責，用科學方法辦事，依經濟原則用錢，凡此皆爲改善縣政之要圖，所望負地方行政之責者，深體而力行之！

程君此書，適成於抗戰發動之前一月，一切縣政問題，靡不扼要論述，現時我國坊間尙乏縣政之有統系的專著，益覺此書之價值，雖其內容未能盡應戰時地方行政之需求，然「戰時要如平時，平時要如戰時」「一面抗戰，一面建國」今日之事，固已無治本治標之可分，必須爲同時並進之努力，雖或未能期成於旦夕，要不可不急起以直追！且自來建國之偉業良規，必於極艱危之時期，由國民深刻之覺悟，起全國眞實之努力而後有遠大之成就也！

故略誌所感，以爲之序。

民國二十八年一月程天放序於國立四川大學

劉序

總理手訂建國大綱，確定縣爲自治單位，且嘗言：建設之事當始於一縣，縣與縣聯以成一國；復言：三千縣之民權，猶三千塊之石礎，礎堅則五十層之崇樓不難建立；又言：當以極堅忍之精神與力量，爲民國築此三千塊之石礎，必可有成，彼時便可發揮特殊之能力。是可知國家建設之基礎，在於親民的縣政，而縣政建設之如何重要，概可想見。

在昔君主專制時代，縣政向被忽視。民國以還，而朝野上下眞能重視縣政而力圖革新者，亦尙爲近年間事。惟國內關於縣政問題之著作，向甚缺乏，今亦不多覯，而求其有整個系統，鞭辟入裏者，尤鮮。程君清舫供職本校研究部，專攻地方行政有年，今成中國縣政概論一書，索序於余，余審閱一過，覺其內容系統明晰，敍論賅要，而於各個縣政問題，亦尙能分別探討其癥結，指陳其困難，提供其辦法，堪能應目前之需要。余實喜之。

余嘗謂縣政改革之途徑，不外三者：一曰寬裕財力，二曰充實人力，三曰健全組織。而其進行之程序，則宜先從事於公安與財政之整理，務使社會安定與財政充實以後，始能推進其他各種建設；而縣政建設之最後目的，則又在完成地方自治，實踐總理遺教。不然，則亦終爲往日之官治而非自治，殊非縣政建設之本意也。程君於是書結論中能特及於此，實獲我心。故樂爲之序。

劉振東序於南京中央政治學校研究部民國二十六年七月

例言（代自序）

一、本書編撰旨趣，約有二點：一爲灌輸縣政基本知識，以引起一般人之注意與興趣；一爲檢討縣政重要問題，以供研究或從事地方行政者之參考。言其內容，理論與事實並重，對於每個問題，先檢視其現狀與困難，而後再研討其解決方法，或參撷時人卓見，或貢其一得之愚。然以縣政範圍至廣，幾包括全部內政，自慚學識有限，深恐未竟旨趣於萬一，惟冀抛磚引玉，免增覆瓿之譏。故著者乃決繼是書之後，復擬致力於縣政問題之個別的研究，近已着手者，一爲縣地方行政組織問題，一爲縣地方財務行政與財務監督制度問題，若謂此種個別問題爲「各論」，則謂本書爲開篇之「總論」，亦無不可。

二、本書計分上下兩編，上編計八章，係敍論具有綜合性的一般問題；下編計九章，係檢討具有特殊性的各個問題。換言之，則上編類似「總論」，下編類似「各論」。

三、依縣政一般範疇，本可包括「司法」在內，原擬一爲專論。惟以現時全國各縣司法，多已獨立，專設縣地方法院，管理民刑訴訟案件。且司法院爲貫澈司法獨立之旨，即在縣長兼理司法縣份，亦經分飭設立「縣司法處」，與行政分離，以爲過渡權宜辦法，亦不啻爲正式成立法院之初步準備，故縣長兼理司法之現象即將成爲陳迹，因未列入討論，蓋所以示司法與行政分立之意也。

四、研究任何問題，約不外四種方法：一爲歷史的，二爲比較的，三爲理論的，四爲事實的。「歷史」所以鑑往知來，「比

較」所以品評得失，「理論」所以啓迪事實，「事實」所以證明理論。本書對此四種方法，愧未儘量采用。最近擬翻譯歐美各國縣政府與縣行政一書（County government and administration, By John A. fairlie, PH. D. Professor of political science, university of Illinois, and Charles M. Kneier, PH. D. Associate professor of political science, university of Nebraska. New York, The Century Co.）以供關心縣政者之參考，以補遺憾。

五、本書參考資料，極爲繁瑣，除會議記錄，檔案，及各種法規，年鑑外，多爲報章雜誌之論文或斷片新聞，殊鮮縣政專書可資參考，本書每章後所附參考書，係以所參考引用者爲限，其餘有關之書報因限於篇幅，均未備載。而所附錄，亦僅擇其較重要者以供參閱。

六、本書稿成，荷承本部主任劉振東先生，及程其保孫本文兩先生，本校行政系主任薩孟武先生之審閱指正，復承本部前主任程天放先生及劉主任賜序，謹誌感謝！

七、本書倉卒付梓，紕繆在所不免，幸希賢達，不吝指教。

清舫程方識於南京秦淮河畔民國二十六年七月溽暑中

目錄

中國縣政概論

第一章 導言

何謂「縣政？」簡言之，即是「基點政治」

「基點政治」又何解？就現實的政治屬性而論，析其性能，約有兩端：第一，以政治區域言，自來我國地方制度皆以縣爲最低層的行政單位，今後則爲自治單位；第二，以政治組織言，縣政府爲最下級的行政機關，今後則爲自治機關。其上層的政治區域——省及中央，與其上級的政治組織——省政府及中央政府，皆以縣政爲基礎，凡關於國家政治設施的原則和政策之決定，多發動於中央，遞及於省，而達於縣，這是「發自上」；而一切政令推行的責任，則皆分寄於各縣政府，而實施於一般民衆的裏層，這是「起自下」而「起自下」的意義，即是國家政治之「基礎的作用」亦即「基點政治」之性能的所在。若將整個國家政治的組織，譬彼金字塔之建築，則其最低層的基礎，猶若「縣組織」上之猶若「省組織」其頂點猶若「中央組織」必礎堅而能成其高，亦必礎堅且高方能顯示其崔巍雄壯的姿態；亦猶之國家政治之必下層組織健全與夫力量充實始能發揮其眞實偉大的精神。此理之平凡淺顯，已爲世說『行遠自邇，登高自卑』兩語所道破。然唯其平凡淺顯，而後始可語爲舉世確切不磨之

眞理，乃能適合實際事業的需要。故「泰山不讓土壤，故能成其高，江河不擇細流，故能成其大，」自來事功，未有不基於微末，而能排空樹立者；渺茲微末，終無成就，是即由於「厭平凡」而「鶩高遠」有以致之，亦猶之行人觀金字塔而徒嘆賞其崔巍，而不知其所以崔巍，固由於建築基礎的堅實。我國歷代政治之所以不能健全發展，徒見朝政之紛更，而無與於衆庶之禍福休戚者，要由於「親民」的縣政不能奠定永久不拔的根基，而影響所及，一般民衆因迫於生計，日惟掙扎於「飢寒」之中，對於國家政治亦輒覺「無關痛癢」政治惡勢力的壓迫愈烈，他們愈是「向後退」，其離「政治圈」亦愈遠，此皆由於農村大衆的民生問題之未能解決，與夫民衆教育之未能普及。提高，亦卽重要的縣政建設迄未有成。是以一遇狂風暴雨之來，則似摧枯拉朽，輒爲席捲以俱去。此中政治的因果關係，極微妙而密切，而其影響的契機，則暫而隱，久而顯。此乃吾人所應首先根本認識淸楚者。此其一。

一般的說，「縣政」在我國向被看作一個極微小的問題，而邑宰牧令亦往往被視爲卑官小吏，（此處所說「一般的」三字，留有相當制限的意義：若在晉時，對於縣令非不尊重，旣規定「不經宰縣，不得入爲臺郎，」且於縣令確有治績者，「官報以大郡；」又若宋時，「初改官必爲縣，凡初改官未曾實歷知縣者，不許別除差遣。」此亦不能不認爲重視縣政的實例。參看第二章縣行政制度之史的考察。）此種歷史傳統的錯誤觀念，至近代乃爲新思想制度所動搖，而漸行改觀。而總理對於建國所指示的路向，應爲此種「改觀」的主要動力。總理曾說：

「中西人築屋有一大異之點：國人築屋先上樑，西人築屋先立礎。先上樑，原於上古有巢氏之俗，只求蔽風雨，而不遑計及鞏固。建國亦然，先朝廷而後百官，人民則更非所計。今世國家與之大異，猶昔爲陋室，今爲崇

樓，歐美高樓有至五十層者，欲先上樑，必無其道。今建中華民國，亦與古國不同，必築地盤於人民身上，不自政府造起，而自人民造起也。」

又說：

「三千縣「連蒙藏在內」猶三千塊之石礎，礎堅則五十層之崇樓，不難建設。……當以極堅忍之精神與力量，積之數十年，為民國築此三千塊之石礎，必可有成，彼時便可發揮特殊之效能。」（見總理全集）

此所謂「自人民造起」，所謂「三千塊之石礎」，即指國家的基本建設——縣政建設而言。可是，自晚清變法，辛亥革命以還，政府凜於國步之艱難，秉承總理的遺教，雖曾從事於種種政治上的革新，然其着眼之點，仍多偏重中央而忽視地方，人力財力集中於上，組織極其龐大，而在縣地方則皆感人力財力單薄，組織脆弱，恰似金字塔之首尾倒置，形成頭重脚輕的病態，其陷於歷史傳統觀念的錯誤，仍不減於曩時。試想以我國土地如此之大，人民如此之多，如果僅從中央和省做起，則誠如總理所說建築五十層的崇樓，欲先上樑，必無其道。假令能勉強做去，充其量亦只不過是中央和省的機關人員，儘管公文上說得頭頭是道，往來熱鬧異常，老百姓卻不曾得到一點實惠，甚且反而增加他們許多負擔；而縣政府亦以組織缺陷，忙於應付，使為縣長者頭昏眼花，被壓榨得吐不出氣，上以「虛來」下以「偽應」能敷衍的，纔站得住脚。於是道地的縣官吏，必是作官成了精的人，始能爐火純青，圓滑到「渾然融化」的境地。并且本來中國社會，到處潛伏着惡勢力，作壞人是頭頭是道，做好人是步步荊棘，作縣長的人，尤其如此。因為環境惡劣的關係，要作貪官倒是得道多助，要作廉吏則似不容有一個人「入污泥而不染」因

循苟且，弊害日深，於是所謂縣政，便只落得個「紙上政治」，上意既不能下逮，下情亦莫由上達，國家政治，愈弄愈壞，這就是因爲石礎不堅，勉強架造，終必傾倒。如此而欲圖國家政治之健全發展，又怎麼可能？

往日言論界對於國內政象之觀察，頗多平議，但能捉住核心，而以警闢的文字出之者，則莫過於這樣的一段：

「夫中國之言政治改革有年矣！領袖人物，非不努力研討，誠意提倡，顧其結果，用力多而成功少，所以然者，着眼之處，偏重於中央而忽視地方，其於各縣，更復淡焉漠焉，宛若不值一顧，而不知國家政治基礎在於地方，親民之官，莫若宰邑，此一義也。政治乃事實而非理論，苟無精幹的事務人才，運用熟練之手腕，豐富的常識，周旋於種種環境之間，爲適宜之因應，則任令主義如何良好，政策如何美滿，終不過爲一種虛文，不足以供實用，此又一義也。本此兩義以考察全國政象，則知上意之所以不能下逮，下情之所以不能上達，其病完全在於地方行政組織之不良，中下級人才之過於缺乏，與夫人人爭當領袖，競談政策，而忽略事務人才之養成。將欲洗滌舊弊，必須人法並重，事理兼權，鼓勵都市人才，散之地方，造就事務人才，執行政策，使領袖減少而協助領袖者人數加多，則主義自易推行，各方平流並進，此今日改革政治之當前急務也。」（見二十三年十一月一日大公報）

此種政治事象的批判，當爲社會人士所同感，而人治本位的縣政，原亦無間於古今，惟於選拔縣政人才之道，則不宜專重其幹事的材能，尤當審察其行藏的德性，不然，能者爲非的程度，必較常人爲烈。古人所謂『問之以是非而觀其志，窮之以詞辯而觀其變，咨之以計謀而觀其識，告之以禍難而觀其勇，臨之以利而觀其廉，期之以事而

觀其信，』（見四部備要子部心書）都有極精明的見地，極深切的意義。故其選任，必才識與德性並重，考試與訓練並行，然後復益之以任事時的考核，不以私情徇公法，固執着『我喜可抑，我忿可窒，我法不可離』（管子）的精神，這最低限度的政治建設——吏治澄清以後，則健全組織，能運用之以發揮其機能；充裕財政，能做到取於民者用於民。人力、財力組織三者都能用得其當，則一切縣政建設便可迅速進展，國家基礎乃可漸臻鞏固。此其二。

或者曰：今日中國之大難，莫過於外來帝國主義之經濟的和政治的壓迫侵略，此種壓迫一日不解除，此種侵略一日不阻止，則國家政治亦終於無法進展。是的，外界帝國主義問題是有的，但國內問題卻大過外界問題。析其發生的因果關係，則後者為前者的根因，而前者之急激進展，益復關聯的加重後者之危險性。若果國內一向就無問題，建設得好好的，像水泥鋼骨般的結得牢，豎得起，耐得久，靠得住，就是在非常的國難到來時候，大家亦都能一致的自己爭氣，咬緊牙關，沛然養其「智、信、仁、勇、嚴」的精神——智不失機，信不棄職，仁不殘民，勇不怯敵，嚴不賣國，則所謂外界問題，又何從而生？又何能而生？可怕的是國內有貧窮，疾病，愚昧，貪污，擾亂五大病症。貧窮就是民生問題，疾病就是保健問題，愚昧就是教育問題，貪污就是吏治問題，擾亂就是治安問題。擾亂的病象，近年來幸已漸見減退，化大為小，化有為無，今後應集中武力於國防一點上，備為侵略的抵抗，一變個人的武力而為國家民衆的武力；而前四個問題，則多尚待朝野上下的努力策進，以期充實將來「國力戰」的力量。而其進行的中心樞機，則不外乎「改善靜的組織」與「加強動的效能」兩端。在縱的方面，要有自縣而省而中央的統上澈下的一貫機構，嚴整的陣容，使能指臂相使，呼應敏捷；在橫的方面，則各地方各種物質的和精神的庶政，須集中人力財力，消極

的謀積弊之廓淸，積極的爲利民之施設，幷主張中央緊湊組織，分配一部分人力財力用到各省，更主張各省政府緊縮組織，將人力財力充分用到各縣，夫必如此，然後政治纔能直接有利於人民，而立長治久安的基礎。如果全國一千九百餘縣的縣政建設都辦得好，不但深植靜的物質基礎而且養成動的民族精神，既使民無文盲，又復教以武藝，如香泉學校的中心特色，師生均習武藝，人人有一武器自隨，『各教師平日教兒童，夜間則懷手鎗，挾乾糧，分往各村，振鈴開課，先唱歌，再述古人之嘉言懿行，略教書算，再談村事縣事國事。提燈歸時，村民護送，依依不捨！各教師終日奔馳，舌敝唇焦，身則勞矣，心有餘歡！……眞有振衣千仞崗，濯足萬里流之概！』如是，則此一千九百餘縣纔眞是民族精神之所寄，纔眞是民族生命之所託，合之則爲實大聲宏的大團體，分之則爲一千九百餘的戰鬭單位，一遇國家對外有事之秋，則可立時總動員，人人皆可爲戰士，『百足之蟲，死而不殭，』國家受了外來危難的襲擊，亦何慮不能抵抗而圖強？此其三。

綜上所言，第一點是說明縣政的重要性，第二點是剖陳以往忽視縣政的失當及改進的對策，第三點是指出今後國家建設復興民族的唯一出路，卽在完成縣政建設。近者，幸以備受五年來國難之教訓，政府人民均已澈底覺悟，統一團結，業具規模，而「禦侮救國」，當爲今後共赴的總目標！今日之事，固已無治本治標之可分，必須爲同時並進之努力，但於下層縣政建設工作，尤當積極推進，雖或未能期成於旦夕，要不可不急起以直追！往日讀曾紀澤答友人書云：『世界日闢，其機自外國動之，其局當於中土結之，其效卽不在今日，亦當見諸千百年後。』而盱衡目前的局勢，則吾人又可信：『自來鉅大宏業之建國良規，必於極艱危之時期，由國民深刻之覺悟，起全國眞實之

努力，而後有遠大之成就。」多難興邦，這時候正是奔赴民族復興遠大前程的起點！近年來中樞對於縣政改革運動之積極進行，使庶政漸見刷新，地方基礎漸臻鞏固，實爲前所罕見的政治新氣象！惟冀持以恆毅，力行不渝，以完成「縣政救國」的康莊大道，深植千萬年富強之根基！

第二章　縣行政制度之史的考察

我國縣制的淵源，是很早的。我們要講縣政，則對於縣行政制度，自當探尋其發生的和發展的軌跡，觀察其因革損益，亦是「鑑往知來」「觀古證今」之意。茲僅陳其概要以明其演變的大勢。

第一節　自周至秦漢之縣制

首先要問：我國縣制是在什麼時候發生的？

解答這個問題，可分為三個程序：一是淵源於周，二是雛形於春秋，三是確立於秦。

許多人都說我國縣制，瓶自周官。因為周代的「六鄉六遂」制度中，有「縣」的一級，且有縣長，稱為縣正。茲為簡要的窺其內容，制成下面二個簡表。

（一）國中（即是京都之區），分為六鄉，其組織是這樣的：

比——五家為比，有比長，是下士；

閭——五比為閭，有閭胥，是中士；

族——四閭為族，有族師，是上士；

黨——五族為黨，有黨正，是下大夫；

州——五黨為州，有州長，是中大夫；

鄉——五州爲鄉，有鄉大夫，是六命卿。

六鄉——王城百里內，主六鄉者爲大司徒。

（二）郊外（即是縣鄉之區）分爲六遂，其組織是這樣的：

鄰——五家爲鄰，設鄰長，是無爵的；

里——五鄰爲里，有里宰，是下士；

酇——四里爲酇，有酇長，是中士；

鄙——五酇爲鄙，有鄙師，是上士；

縣——五鄙爲縣，有縣正，是下大夫；

遂——五縣爲遂，有遂長，是中大夫。

六遂——王城百里外，主六遂者爲遂人。

從上表看來，「縣」是郊外六遂的一級，據文獻通考（職官十七）及通典（職官十五）的記載，都說縣的轄地範圍是四百里，縣正是執行一縣的政令，行使賞罰之權，故該二書說：

『周官有縣正，四百里爲縣，各掌其縣之政令而賞罰之。』

其實，上表所列各級鄉官，都由鄉黨選舉，政府祇就選舉出來的人員加以任命，實類似地方自治組織，即所謂『使民舉能，出使長之；使民舉賢，入使治之』的意思，與後代之以縣爲官治的行政區域者不同。不過，那時既於郊

外地方有縣一級的名稱組織，則亦可認爲是縣制的淵源。我說縣制淵源於周，卽是此意。

復次何以說縣制雛形於春秋呢？因爲春秋時，列國有縣邑制度，『列國相滅，多以其地爲縣，』縣統於國，郡統於縣，縣大而郡小，故傳云：

『上大夫受縣，下大夫受郡。』（左傳哀公二年趙簡子誓語）

考管子治齊，分國以爲五鄉，鄉爲之師；分鄉以爲五州，州爲之長；分州以爲十里，里爲之尉；分里以爲十游，游爲之宗；十家爲什，五家爲伍，皆有長以治之。（管子立政篇）這時候，齊的州是與周代的縣差相近似的。春秋時的縣既比郡大，那麼一縣轄有幾郡呢？周書作雒篇說：

『千里百縣，縣有四郡。』

可知那時縣郡的面積是很小的，正惟因爲面積小，故組織簡密而易治。至於縣邑的長官，列國名稱，各不相同，有稱爲「宰」的，有稱爲「尹」的，有稱爲「公」的，有稱爲「大夫」的。據通典記載：

『晉謂之大夫，魯衞謂之宰，楚謂之公尹。』

又說：

『縣邑之長，曰宰，曰尹，曰公，曰大夫，其職一也。』

所以那時縣邑長官的名稱雖不相同，但職務卻都是一樣的，我們知道孔子曾爲中都宰一年，論語且說：『子游爲武城宰；』『舊令尹之政，必以告新令尹：』左傳亦說：『諸侯縣公，皆慶寡人；』『趙衰爲原大夫。』這些都是

實例，可爲明證。

到了戰國時代，縣邑制度就有變更，而是以郡統縣的。根據通典所載：『至於戰國，則郡大而縣小矣。』故甘茂爲秦武王曰：『宜陽大縣，名曰縣，其實郡也。』而其縣官的名稱，則與春秋相若。

可是，春秋戰國時的郡縣制度，還未具備地方行政制度的統一規模，各保有其特權，都是有封建性的，對於中央只有名分上或道義上的服從關係。至秦滅六國，統一天下，用商鞅變更法度，乃罷封建，設郡縣，採取中央集權政策，分天下爲三十六郡，（始皇二十六年初分爲三十六郡，其後略定閩越，又置四郡，計四十郡。惟據裴駰史記集解說爲四十六郡，依王國維秦郡考說爲四十八郡，依錢穆秦三十六郡考說又爲四十一郡。各人所言不同，但都認定始皇二十六年始分天下爲三十六郡。）以郡轄縣，至是，我國地方行政組織的郡縣制度，乃具體的確立，故縣制地位的確定，亦惟到了秦代纔算成功。這不獨開中國地方行政制度的新紀元，且爲以後歷代地方行政制度的軌範，直至今日還不能脫離其制度的影響。

秦代郡縣制度是這樣的：

郡縣在地方行政組織中，是分爲二級，依當時各地方的情形，劃分天下爲若干行政單位，一爲郡，直接隸屬於中央，各郡設郡守一人，爲地方行政的最高長官。郡之下，再劃分爲若干縣，每縣面積約方百里，復依人口之多寡，分縣爲二等：萬戶以上者，爲一等縣，其長官稱爲「縣令」；不及一萬戶者，爲二等縣，其長官稱爲「縣長」。縣令，縣長，都是綜理全縣政務。其下有佐治人員，可分二種：一是「縣丞」，掌佐令；一是「縣尉」，掌武事。丞尉各分爲二級：祿

過二百石者，爲長吏百石以下者，爲少吏。縣之下的鄉治亦甚完備，普通十里爲一亭亭有亭長；十亭爲一鄉，鄉有三老，有秩，嗇夫，游徼，這些都是親民的小鄉官。三老是掌理教育的，秩與嗇夫同是管理獄訟賦稅的，其名稱之所以不同，大率在鄉區較大人口較多的，則設有秩；反之，則設嗇夫。游徼是禁捕姦盜的。且看前漢書說：

「縣令長皆秦官，掌治其縣。萬戶以上爲令，秩千石至六百石；減萬戶爲長，秩五百石至三百石，皆有丞尉：秩四百石至二百石，是爲長吏；百石以下，有斗食、佐史之秩，是爲少吏。大率十里一亭，亭有長；十亭一鄉，鄉有三老，有秩，嗇夫，游徼。三老掌教化；嗇夫職聽訟，收賦稅；游徼循禁盜賊。縣大率方百里，其民稠則減，稀則曠，鄉亭亦如之，皆秦制也。（前漢書卷十九百官公卿表七上。詳細引述，可參閱後面保甲章。）

觀上所述，可知秦代郡縣制度的優點，一在等級不多，職權集中，運用機構靈活；二在轄地不大，事務不繁，守令視察易周。現行省縣兩級制，固與秦制相若，但以轄區過大，每苦耳目難周，近年來如介於省縣間的行政專員制度及縣以下的區署之設，其根本的原因，都在於此。這是連類感想到的一點，討論起來，自非若是簡單。（參閱第三章省縣行政關係的檢討）

漢因秦制，大體相同，惟名稱稍異。據通考所載：

「漢制列侯所食縣曰國，皇太后公主所食曰邑，有蠻夷曰道。凡縣萬戶以上，爲令；減萬戶，爲長；侯國，爲相。秩次亦如之，皆秦制也，漢因之。」

不過，漢的郡縣制是與封建並行的，又因秦地太大，復加置郡國，天子公侯封地爲之郡，諸侯封地爲之國，故又

名郡國制。漢武時，分天下爲十三州，州置刺史；其下有郡，郡置太守；其下有縣，縣置縣令。國與郡是同級的。故其時行政區域的劃分，是州，郡，縣三級，有人說這便是地方三級制的濫觴。但其實州刺史是往來各地巡察的，並無固定的住所只不過爲中央的欽差，並非地方常任之官，地方郡守仍得與中央直接交涉，不能謂爲純粹的三級制。迨及東漢末年，盜賊紛起，乃增地方之權，改刺史爲州牧，此時似形成三級制，但亦還不是純粹的，或可名之爲「虛三級制」。

至於縣佐治員，漢亦有縣丞，縣尉，都與秦制相同，惟多以本郡人爲之，此外尙有曹掾。（參閱通典卷三十三，職官十五，總論縣佐。）鄉官亦有三老，係擇其年高而孝悌力田者任之，寓有督勵教化之意。（參閱通典卷二十，職官二）

第二節　自兩晉南北朝至隋唐之縣制

魏時地方政制，大體與漢制相同，但漢時的封國之制，則已廢除。縣佐治員亦和從前一樣，有縣尉的，不過縣丞已不設置，通考裏說：『縣尉，漢大縣二人，小縣一人……主追捕盜賊，伺察姦非，魏因之。』（卷六十三，職官十七）在通典及其他史書亦都沒有「縣丞」的記載，惟通考通典則又都說：『自晉後無丞。』好在此時官制，並不與大體有重要的關係，姑置疑可也。

到了晉代，又恢復郡國制，以郡爲國，州則增爲十九。州置刺史，郡置太守，國置相守，縣置縣令。而縣令是有大小之分的。且看晉書的記載：

『州置刺史，……郡皆置太守。河南郡京師所在，則曰尹。諸王國，以內史掌太守之任。』（晉書卷二十四，職

官志）

「縣大者置令，小者置長。」（同前）

晉時縣政，有一點是應特別注意的，就是上級政府非常重視縣政，並且對於縣令亦極尊崇。通典說：

「晉制：大縣令有治績，官報以大郡。』這種升遷之法，寓有『激勸長才』之至意，足資吾人取法。

「不經宰縣，不得入爲臺郎。」（均見通典卷三十三，職官十五。所謂「臺郎」就是「尚書郎」在晉時，尚書郎的職位是很崇高的，『臺郎所以使州州有人，非徒以均分顯路，惠及外州而已。』（晉書賀循傳）『路粹嚴象，亦用異才，擢拜臺郎，衡宜與爲比。』（孔融薦禰衡表）臺郎職位如何，於此可見。那時既規定『不經宰縣，不得入爲臺郎，』則其如何重視縣政，自又可想而知了。

至於縣佐治員，晉時僅有「縣尉」與「主簿」縣尉是巡禁姦宄，維持社會公安，而主簿則專以鉤稽簿書爲職。前代所設「縣丞」已經廢除，故通典有『自晉後無丞』之語。（通典卷三十三，職官十五，總論縣佐）

南朝的宋、齊、梁、陳，及北朝的後魏北齊周各朝，均因漢晉之制，但不再封國，州置刺史，郡置太守，縣置縣令。

據通典對於後魏及北齊的縣制，記載較爲詳細：

「後魏縣置三令長（說在刺史篇）孝文初制縣令能靜一縣刼盜者，兼理二縣，即食其祿；能靜二縣者，兼理三縣，三年遷爲郡守，食二千石；能靜二郡者，兼理至三郡，亦如之，三年遷爲州刺史。」（通典卷三十三，職官十五，縣令。）

從此，可知那時兵亂年荒，盜賊如毛，地方治安成爲一個最嚴重的問題，故地方政府最重要的政務，就是一除暴安民」，其規定縣官的升遷，悉以治安成績爲標準，原因卽在於此，亦卽像軍事上「論功行賞」的辦法一樣。不過，轄治區域既廣，食祿又復加厚，勢必使貪婪之輩易生覬覦之心，而刑亂濫用重典，君子不以爲常道，故自此時以後，『令長用人益雜，但選勳舊令史爲之，而縉紳之流，恥居其位矣。』（通典同前）因此，我就發生一點感想，正如王陽明所說：『夫剷除寇盜以撫綏平良，亦守土之常職』若必概以治平之功，恩賞升遷，列爲定規，不予限制，則『朝廷平日之恩寵祿位，顧將欲以何爲？』（王陽明與安宣慰書）又何況一人兼治數縣，甚至數郡，亦非正辦。

至於北齊的縣制，是這樣的：

『北齊制：縣分上中下三等，每等又有上中下之差，自上上縣至下下縣，凡九等。然猶因循後魏，用人雜濫，至於士流，每恥居之。元文遙遂奏於武帝，請革之；乃密令搜揚世胄子弟，恐其辭訴，總召集於神武門，宣旨慰諭而遣。自此縣令始以士人爲之』（通典同前）

歷東晉南北朝以後，因國家多故，疆域日蹙，乃多置州郡，以自張大，於是州郡愈多，而轄境亦愈小，州之與郡，區域大小已相差不多。至隋文帝時，覺得舊制太凌亂，就廢除郡制，以州轄縣，地方行政組織，以州爲上級，其下爲縣，是二級制。至隋煬帝時，又改州爲郡，由縣而郡，地方仍爲二級制。州設刺史，廢州改郡時，則郡置太守，縣有令有長，『煬帝以大興長安河南洛陽四縣令，並增正五品，諸縣皆以所管閒劇及衝要之處，以爲等級。』（通典同前）

自魏晉以至隋初，這許多期間中郡縣建置的紛亂情形，史書多有記載，鄧之誠先生亦說：『按自東晉以迄隋

初，南北州郡建置紛如，最爲淆亂，所立州郡縣之數，多難實舉。大抵江左則紛綸於晉宋，增於齊，甚於梁；北方則元魏正始（宣武帝）之際，下逮東西魏之餘，同一繁複者也。」（中華二千年史上册卷二一〇三頁）我們可以參據那時各朝史籍摘錄幾段在這裏，以見其大概。

「魏晉以來，遷徙百計，一郡分爲四五，一縣割成兩三，或昨屬荆豫，今隸司兗，朝爲零桂之士，夕爲廬九之民，去來紛擾，無暫止息，版籍爲之渾淆，職方所以不能記。」（宋書卷十一，律志序）

「自夷狄亂華，司、冀、雍、涼、靑、幷、兗、豫、幽、平諸州，一時淪沒，遺民南渡，並僑置牧司，非舊土也。江左……凡有揚、荆、湘、江、梁、益、交、廣，其徐州則有過半，豫州唯得譙城（河南夏邑縣）而已。及至宋世，……太宗初，索虜南侵，……自淮以北，化成虜廷，……地理參差，其詳難舉，實由名號驟易，境土屢分，或一郡一縣，割成四五，四五之中，亟有離合，千回百改，巧歷不算，尋校推求，未易精悉。」（宋書卷三十五，州郡志序）

「天保七年十一月詔曰：……兩漢承基，曹馬屬統，其間損益，難以勝言。魏自明帝孝昌之季，祿去公室，政出多門，……是使豪家大族，鳩率鄉部，託迹勤王，規自署置，……牧守令長，虛增其數，求功錄實，諒足爲煩；……而丁口減於疇日，守令倍於昔辰，……要荒之所，舊多浮僞，百室之邑，便立州名，三戶之民，空張郡目，……循名督實，事歸烏有。」（北齊書卷四，文宣帝紀）

綜觀上面所引史籍的記述，可知隋文帝之廢郡以州轄縣，及隋煬帝之復廢州置郡，皆所以挽救過去州郡縣制度紛亂虛設之弊，正如隋時楊尙希所言：「尙希時見天下州郡過多，上表曰：……竊見當今郡縣，倍多於古，或地

無百里，數縣並置；或戶不滿千，二郡分領，所謂民少官多，十羊九牧，……今存要去閑，併小為大。……帝（隋高祖文帝）覽而嘉之，於是遂罷天下諸郡。』（隋書卷四十六，楊尙希傳）隋煬帝之又廢州置郡，只不過是更改名稱，實質上並無分別。至於縣佐治員，有丞尉以下諸曹屬，初分九等，後分三等。

唐初（高祖武德元年）改郡爲州，後又（玄宗天寶間）改州爲郡，至肅宗至德二年又恢復州制，其名稱雖迭相變更，而領域則仍相等。州或郡之上設道，初分國內爲十道，後分爲十五道（詳見通考卷五十九，職官考十三），故亦稱道制。州（郡）縣均以其離京畿之遠近，與戶數之多寡，而別爲等級。道置巡察使，後改置按察使，每道一人。此爲監司之官，職司監察郡守縣令，猶今之「監察使」，道則猶今之「監察區」，並非行政區域。故此時的地方行政制度，並不是道州（郡）縣三級，實在只有州（郡）縣二級。道之巡察使或按察使只是督察轄屬州（郡）縣善惡，雖有一定治所，但只舉大綱，不直接理事。歷時久了以後，事實上固亦不免侵奪州郡縣的實權，然而就法制而言，亦不能卽謂爲三級制。（鄧之誠先生在所著中華二千年史中卽言各道設使，督察州縣，定有治所，以監臨之，稱爲監司之官，雖其初只舉大綱，不直接理事，歷久遂侵奪州郡實權，而爲三層階級。內政年鑑中亦謂唐時爲三級制，皆非也。）改爲州時，州置刺史；改爲郡時，郡置太守，縣置縣令。

唐時縣制，有赤（三府共有六縣），畿（八十二縣），望（七十八縣），緊（一百十一縣），上（四百四十六縣）中（二百九十六縣）下（五百五十四縣）七等之差，計共有一千五百七十三縣。京都所治爲赤縣，京之旁邑爲畿縣，其餘則以戶口多少及貧地美惡爲差，每縣設縣令一人，綜理縣政。

五代縣制，未有更張，惟縣令人選，多係齷齪無能之輩，因之縣政多不能治，甚者誅求刻剝，猥瑣萬狀。（以上均見通考卷六十三，職官十七）

至於輔佐縣令的縣丞，在晉時本已廢除，至隋又添置縣各一人。唐時，於縣令之下，亦有縣丞主簿各一人，赤縣則倍之，其職掌均與前代之制無異。

第三節　宋遼金元明清之縣制

宋鑒於唐代藩鎮之禍，乃削弱地方諸侯，實行中央集權，廢地方常置之官，以朝臣出守列郡，號爲「權知軍州事。」『軍謂兵，州謂民政焉。』（宋史卷一六七，職官志七）其時地方政制，最下級爲縣，縣不設縣令正官，以朝官外調，稱爲「知某某縣事」，由吏部殿最。縣之上有州，府，軍，監四種名稱，『府，州，軍，監，……其後文武官參爲知州軍事，二品以上，及帶中書樞密院宣徽使職事，稱判某府，州，軍，監。諸府置知府事一人，州，軍，監亦如之，掌總理郡政，宣布教條，導民以善而糾其姦慝，歲時勸課農桑，旌別孝悌，其賦役錢穀獄訟之事，兵民之政皆總焉。……察郡吏德義材能而保任之，若疲軟不任事，或姦貪冒法，則按劾以聞。……』（宋史同前）州，府，軍，監是爲一級，故宋時地方政制是二級制，據宋史職官志序說『外官則懲五代藩鎮專恣，頗用文臣知州，復設通以貳之，階官未行之先，州縣守令，多帶中朝職事官。』「州」是謂民政，故簡括的又可謂爲以州統縣的二級制。其特異之點，即在『內外所授官，多非本職，惟以差遣爲資歷』（宋史卷一五八，選舉志四）且『外官則有「親民」「釐務」二等。』（宋史卷一六一職官志序）其目的即在集權中央，以杜專擅之弊。

宋代縣制，亦分七等，與唐制相若，據通考所載是這樣的：

『建隆元年，應天下諸縣除赤、畿外有望、緊、上、中、中下之差：四千戶爲望，三千戶以上爲緊，二千戶以上爲上，千戶以上爲中，不滿千戶爲中下，五百戶以下爲下。』（通考卷六十三職官十七）

至其縣官的職掌，是這樣的：

『掌總治民政，勸課農桑，凡戶口，賦役，錢穀，振濟，給納之事，皆掌之。有孝悌行義聞於鄉閭者，申州激勸，以勵風俗。有戎兵則兼兵馬都監或監押，三年，始以朝臣爲知縣，其間復參用京官或幕職爲之。』（同前）

對於縣吏治的整飭，亦非常注意：

『天聖間，天下多缺官，而令選尤猥下，貪庸耄懦，爲淸流所不與，而久不得調，乃爲縣令。人數言其病民，乃詔爲舉法，以重令選：凡知州、轉運使、歲舉現任判司簿尉，有罪非贓私，有出身三考，無出身四考，堪爲令者一人或二人，自是人重爲令，令選稍精。慶曆間，詔天下知縣，非鞫獄，毋得差。政和二年，詔縣令以十二事：一曰敦本業，二曰興地利，三曰戒游手，四曰謹時候，五曰戒苟簡，六曰厚蓄積，七曰備水旱，八曰戒宰牛，九曰置農器，十曰廣栽植，十一曰恤苗戶，十二曰無妄訟，令各遵行，上副朝廷。自政和以來，太平盛時，人皆重內輕外，士大夫皆輕縣令之選，吏部兩選不注者甚多，然後議所以增重激勸之法：宣和五年，縣令止差六十以下人；靖康初，詔初改官必爲縣，凡初改官未曾實歷知縣者，不許別除差遣。紹興七年，詔將寺監丞簿等任滿已改官人未歷民事者，各與堂除知縣一次，並借緋章服。九年，詔吏部：自後縣令差文臣。（臣僚奏建炎以來，始注武臣，爲

害甚衆故也。）乾道元年，詔京官知縣以二年爲任，雖屢有更革卒以三年爲任。二年，御筆：今後非兩任縣令，不除監察御史。初改官人必作令，謂之須入。……慶元初復詔除殿試上三名省元外，並作邑。五年，又令試大理評事官已改官未歷縣者，並親民一次，著爲令；舊捕盜改官者，並試邑自後雖宰相子，殿試科甲人，無不宰邑者矣。』（同前）

至於縣佐治員，宋初並無「縣丞」之設，天聖中，始於赤縣置丞，位在簿尉之上，仍於有出身幕職令錄內選充。熙寧間，又於二萬戶以上之縣，增置縣丞一員，以幕職官或縣令人充任之。崇寧二年，宰臣蔡京言：『熙寧之初，修水土之政，行市易之法，與山澤之利，皆王政之大，請縣並置丞一員，以掌其事。』因此，在從前只在大邑有縣丞的，今則不拘邑之大小皆得置丞，使其主管農林水利的事務。至大觀三年，又減罷甚多。嘉定後，小邑不另置丞，以簿兼任。主簿一職，凡縣千戶以上皆置之，四百戶以上者，置尉兼主簿事。建隆三年，每縣皆置縣尉一員，在主簿之下，奉賜與主簿同。（參見通考卷六十三，職官十七）

遼時縣官亦稱縣令，其下有縣丞，主簿及縣尉。史書記載皆甚簡略，無可詳考，續文獻通考亦僅言『遼縣官有令、丞、主簿、尉。』（續文獻通考卷六十一，職官十一）

金之縣制，亦分等級除赤縣外，凡在二萬五千戶以上爲次赤縣，或稱劇縣。二萬戶以上爲次劇縣。在諸京倚郭者曰京縣，自京縣而下，以萬戶以上爲上縣，三千戶以上爲中縣，不滿三千戶爲下縣。

至於縣官，赤縣置縣令一人，掌養百姓，按察所部，宣導風化，勸課農桑，平理獄訟，捕除盜賊，禁止游惰，兼管常平

倉及通檢推排簿籍，總判縣事。縣丞一人，掌貳縣事；主簿一人，掌同縣丞；縣尉四人，專司巡捕盜賊。次赤縣之縣令，縣丞，主簿及縣尉，均各設一人。其他各級縣份，設官均與此相同（以上均見續文獻通考卷六十一，職官十一）

至於縣令考績之法，據金史百官志所載，是如此的：

「宣宗興定元年，行「辟舉縣令法」以六事考之：一曰田野闢，二曰戶口增，三曰賦役平，四曰盜賊息，五曰軍民和，六曰詞訟簡。六事俱備，爲上等，升職一等；兼四事者爲中等，兼二資歷其次爲下等，減一資歷。否則，爲不稱職，罷而降之。平常者，依本格。」

元之地方政制，凡分三級，於諸路置中書行省以統路府，以路府統州縣。不過，府有隸屬諸路者，有直隸省部者；亦有統州縣者，有不統州縣者；州有隸於路或府而統縣者，有與路府並列者，其制各有差等，系統不易分明。世祖中統五年，併立州縣，未有差等。至元三年，定一萬五千戶以上者爲上州，六千戶以上者爲中州，六千戶以下者爲下州，於是升縣爲州者四十有四。縣戶雖多，而附路府者，不改。（參見續文獻通考卷六十一，職官十一）

至於縣制，亦分等級：至元三年，合併江北州縣，六千戶之上者爲上縣，二千戶之上者爲中縣，不及二千戶者爲下縣。二十年，又定江淮以南，三萬戶之上者爲上縣，一萬戶之上者爲中縣，一萬戶之下者爲下縣。

至於縣官，上縣置達嚕噶齊一人，縣尹、丞、簿、尉各一人，典史二人。中縣不置丞，餘悉如上縣之制。下縣置官如中縣，民少事簡之地，則以簿兼尉。後又別置尉，尉主捕盜之事。別有印典史一人。但在赤縣，如宛平大興兩縣，則其設官又稍有不同：宛平縣置達嚕噶齊及尹各一人，丞、主簿各三人，尉一人，典史三人。大興縣又有異，置達嚕噶齊、尹、丞各

一人，主簿二人，尉一人，典史三人。（參見續文獻通考卷同前）

元制百官凡是主要長官都由蒙人充任，漢人南人只能充任佐治人員，故元史對於內外官之記述，亦有『其長則蒙古人爲之而漢人南人貳焉』之語。其歧視異族之思想，於此可見。所謂縣之達嚕噶齊就是縣長，係由蒙人充任，尹則由漢人充任，處於輔佐縣政的地位。

明時，廢元中書省之制，而以地方之直接隸於政府者爲直隸（北直隸治北京，南直隸治南京，）故當時有南北二直隸之名；其外又立布政司十三，地方區劃的名稱，則仍稱省，省爲地方最高行政區域，其下爲府州，爲縣。府是由以前的「路」改的。州有「屬州」與「直隸州」之別，屬州與縣相同，直隸州與府相同。府置知府，州置知州，縣置知縣。中葉以後，又有「總督」「巡撫」等職，各省有一巡撫，數省有一總督，於是綜理一省民政而與掌刑事的按察司相對立之布政司，便多了一種牽制。總督是地方上的最高長官，巡撫只是管兵的，兩者皆因事增設，並非定員。此時地方政制，好像有四五級的樣子，其實固定的亦只是省府州縣三級。

縣以糧額多寡，分爲三等：十萬石以下者爲上縣，六萬石以下者爲中縣，三萬石以下者爲下縣。

縣官之設：知縣一人，掌一縣之政，『凡賦役，歲會實征，十年造黃册，以丁產爲差。賦有金、穀、布、帛及諸貨物之賦；役有力役、雇役、借債不時之役，皆視天休咎，地理豐耗，人力貧富，調劑而均節之。歲歉則請於府若省而蠲減之。凡養老，祀神，貢士，讀法，表善良，恤窮乏，稽保甲，嚴緝捕，聽獄訟，皆躬親厥職而勤慎焉。若山海澤藪之產，足以資國用者，則按籍而致貢』。（見續通考卷六十一，職官十一。）

至於縣佐治員，則無尉（據續通典卷三十七，職官十五）有縣丞、主簿，分掌糧馬巡捕之事。此外尚有典史，管理文書出納，如無縣丞或無主簿，則分領丞簿職。（見續通考卷同前）

至於知縣選任，亦甚愼重。『洪武元年，徵天下賢才爲府州縣職，敕命厚賜，以勵其廉恥。又敕諭之，至於再三。十七年，定「府州縣條例」八事，頒示天下，永爲遵守。是時天下府州縣官，廉能正直者，必遣行人齎敕往勞，增秩賜金，仁宣之際，猶然。英憲而下，日罕。自後益重內輕外，此風絕矣。』（見續文獻通考卷同前）

清代地方政制，全因明制，仍分爲省，府州，縣。惟總督、巡撫兩職，在明時都是因事添置，清則爲定員。省爲最高級的行政區，設總督巡撫，但亦僅有巡撫而無總督，或僅有總督而無巡撫者。總督爲地方最高長官，綜治軍民，統領文武，有權管轄一省的，亦有兼管數省的。至於巡撫的職權，則略次於總督。督撫之下，有承宣布政使及提刑按察使兩司，布政使掌理財政戶口，宣布朝廷命令，並監督轉免道府以下文官，按察使則掌理司法按劾之事。在省之下又有道，或合數府，或以府及直隸州爲區域。其下爲府，大率合數縣或數州廳爲區域。州有「普通的」與「直隸的」之分，直隸州卽由道而達省，其地位與府同；普通州廳則與縣並立。最下則爲縣。

清代地方政制，看去好像有五級——省、道、府、州、縣。其實總督巡撫，與明時一樣，同爲中央特派員；布政按察兩司都是承轉宣達的機關；至於道，或是布政使的特派員——如守道，或是按察使的特派員——如巡道，並不獨立成爲一級。嚴格講起來，只有府和縣纔是正式的地方行政機關。不過，明時的「行中書省」是中央在各地方的行政分機關，通用久了以後，行政機關的意義，就變爲行政區域的意義；到了清朝分中國本部爲十八行省，省乃確定

爲地方行政最高區域行使最高地方職權者卽爲督撫。故清時地方行政制度，至多亦只可說是省、府、縣三級制。

至其官吏之設：府置知府，對於人民有直接關係，稱爲「牧民」。直隸州置知州，其規制與知府同。屬州亦置知州，以縣之地大而事繁者升置之。廳置同知或通判，如無轄境的，僅爲府之佐貳，其制大約與州縣同。

縣置知縣一人，掌一縣之政，其屬有典史管理獄訟及捕盜之事；有稅課司大使副使，有倉庫司大使副使，分掌賦稅及倉庫。縣丞主簿因事增減，事簡者不設，事繁者多至數員，分管糧馬巡捕河防之事。巡檢管捕盜賊，糾察姦僞，都在關津險要的地方纔設置的。

第四節　民國以來之縣制

辛亥革命，肇造民國，初以地方秩序未復，革新尙感困難，故地方制度，還多沿用清制。在民國元年，各省多由都督兼民政長，都督就是地方行政的最高長官。省以下的地方行政機關，則僅有一級，或稱府，或稱縣，或沿用州廳之名，而以「知事」爲長官。至二年一月，中央公布「劃一現行各省地方行政官廳組織令」，規定地方行政組織，分爲三級，——卽省，道，縣。省設民政長，爲一省的最高行政長官，綜理全省政務；道設觀察使，爲一道的行政長官，以清制各道爲其區域，縣設知事，爲一縣的行政長官，綜理全縣行政事務，及省委辦之事。縣公署的內部組織，分設各科，每科有科長科員，並得設置技士，皆由民政長委任。

至民國三年，各級地方官制，依次公布，與二年時的官制又有不同。地方行政區域，除特別區外，仍分省，道，縣三級。省長官名稱則廢民政長而改爲巡按使，爲一省的最高行政長官，綜理全省行政，監督下級機關及所屬官吏

（參見三年五月公布省官制。）道爲中級地方行政區域，以道尹爲一道的行政長官，執行道內行政事務，監督各縣知事（參見道官制。）縣爲初級地方行政區域，直隸於道，以知事爲行政長官，其職權如左：

一、依法律命令執行縣內行政事務；

二、爲執行法律、教令、省道章程，或依其委任，得發布縣單行章程；

三、對於所轄警獄及佐助各員吏之處分，認爲不當時得停止或撤銷之；

四、遇特別重要事件，於詳道尹外，得逕詳省長；

五、對於駐紮本縣之警備隊得調用之；

六、需用兵力兵備，因特別情形不及詳請時，得逕向駐紮鄰近之陸軍或軍艦長官請求之。

至於縣佐治人員，由縣知事自委掾屬，其職掌員額，詳由道尹轉詳省長核定分別敍用。（參見三年五月公布縣官制）

又凡一縣的轄境過廣，爲縣公署權力所難周及者，縣知事得陳明情形，由省長聲敍理由咨陳內務部呈經大總統核定，設置「縣佐」。但縣佐須設於該縣轄境內的津要地方，不得與縣知事同城。縣佐由省長委任，承縣知事之命，掌理巡緝彈壓，及其他勘災捕蝗催科堤防水利，並縣知事委辦各事項。縣佐駐在地之警察，由該縣佐承縣知事之命，就近指揮之。此外，並得就近處理駐在地之違警案件，仍須詳報於該管縣知事，但不得受理民刑訴訟案件。（參見三年八月公布縣佐官制）

變更。

綜上所述民國三年所定的地方官制，以後除省巡按使改稱省長外，省道縣三級制，直行至十七年以前，未有變更。

民國十六年國民革命軍戡定長江，十七年統一全國，由軍政時期而入於訓政時期，國民政府成立以後（國民政府係在十六年成立，）遵照總理建國大綱規定，確定縣爲自治單位，縣之上爲省，省立於縣與中央之間，以收聯絡之效。廢除以前道尹縣佐等官制，地方行政制度爲省縣兩級制（縣自治未完成以前，縣政府仍自爲官治行政機關，）行至於今，迄未稍改。

至於民國以來縣政府組織的經過情形，容後第四章縣行政組織中再爲申論。

第五節　結語

綜觀我國歷代地方行政制度之發展，約有數變：

一、自周之創，至於秦政統一，推行郡縣制度，是爲二級制之發生與確立，此其一。

二、降及漢代以至六朝隋唐，則由二級制而變爲虛三級制，嚴格言之，實際上仍保持二級制的精神，此其二。

三、自隋唐至宋以迄於元明清乃變爲行省制，地方制度，凡分三級，其實明淸時可稱爲正式地方行政機關者，乃爲府縣二級，此其三。

四、民國初年地方制度爲省、道、縣三級，迨國民政府奠都南京，遵照總理建國大綱之規定，又確定地方政制爲省縣二級制，（最近行政督察專員制度之設立，只爲省縣間之行政輔導組織，無異於民政分廳，係橫面

的擴張，而非縱體的層疊，不能稱爲地方行政組織的獨立一級　此其四。

數千年來我國地方政制之變化無定，歷朝雖各不同，表面的看法地方行政機關的層級，有二級的，亦有三級的，甚至有四五級的，但細加剖析，大率各朝地方政制都保持二級制的精神，或者說，其中僅有二級是根幹的，固定的，成爲正式的地方行政機關；而其他之所謂「級」只是枝葉的，游移的，皆爲從中輔導監督的組織。惟有民國初年所定的省、道、縣三級制，纔眞是純粹的正式三級制，至於說其他各朝，有所謂三級制或四級五級制的，我都覺得不對。這是我們應該認識清楚的一點。

不管各朝的地方行政制度是怎樣的不相同，但皆以「縣」爲初級地方行政機關，卻又是彼此相同的。縣官是親民的「父母官」過去各代亦並非不注重，如漢，如晉，如宋，如明，對於縣吏治的整飭，都極愼重。但因不能持之以恆，格之以理，繩之以法，馴至隆替靡常，終鮮成效。今當數千載而後，朝野人士，銳意整理縣政，力圖興革，一變以往「集中於上」的視線，而往下注意於爲國家政治礎石的「基點政治」這當然是近年來庶政革新的一種良好現象！而於縣政建設或鄉村建設，亦多積極努力策進，著有成效，是又不能不認爲是「與民更始」的具體事實之表證！惟冀能鑑往以知來，觀古以證今，務必「持之以恆，格之以理，繩之以法」弗使衰替，庶觀厥成！這又是我們所連類感想到的一點。

最後，我們觀於中國歷代地方行政制度的演變，總是保持二級制的精神，若以今日省縣二級制與秦代郡縣二級制相較，實質雖有變異，規模卻復相同。所以，我說：秦之郡縣制度，不獨開中國地方行政制度的新紀元，且爲以

後歷代地方行政制度的軌範，直至今日還不能脫離其制度的影響。夏曾佑氏論中國古代史說：『中國之政，得秦皇而後行。』又說『自秦以來，垂二千年，雖百王代興，時有改革，然觀其大意，不甚懸殊。』其之批判如斯，實不得謂爲過言。

參考書

一、通典　唐杜佑撰　卷二十三職官十五　商務
二、續通典　清高宗敕撰　卷三十七職官十五　商務
三、文獻通考　宋馬端臨撰　卷六十三職官十七　商務
四、續文獻通考　清高宗敕撰　卷六十一職官十一　商務
五、中華通史　章嶔著　商務
六、中華二千年史　鄧之誠著　商務
七、白話本國史　呂思勉著　商務
八、前漢書　後漢班固撰　卷十九百官公卿表
九、晉書　唐房玄齡撰　卷二十四職官志
十、宋書　梁沈約撰　卷十一律志序　卷三十五州郡志序

十一、宋史　元托克托撰　卷一六七職官志

十二、四千餘年來中國政治之演變　程方著　政治月刊二卷二期

十三、中國地方行政制度之起源　王文山著　時事月報

十四、縣制沿革考　何霜梅著　行政效率二卷八期

十五、中國地方行政機關的等級　陶希聖著　獨立評論二一八號

十六、內政年鑑（民政篇第一章地方行政制度）　商務

第二章　省縣行政關係的檢討

第一節　省縣關係的剖析

縣行政並非自成一個獨立系統，所以談到縣政，就不能不把整個的地方政制，加以一番分析。

自國民政府成立後，地方行政制度，定爲省縣兩級。縣是在省之下，縣政府是受省政府的指揮監督。建國大綱第十八條規定：『縣爲自治單位，省立於中央與縣之間，以收聯絡之效。』但省與縣之職權的分配，卻沒有文字上的明白規定。而在民國二十年六月一日國民政府公布的中華民國訓政時期約法第八十一條，亦只規定『縣置縣政府，受省政府之指揮。』縣政府的地位和職權，既皆未有明確詳細的規定，其結果就發生系統不明權責不清的種種弊病。

大凡政治組織，貴於：第一，能適合經濟原則；第二，須指揮統一，職權集中；第三，須辦事敏捷，而不濡滯。查現行省府組織，係採委員制，省府之下分設民、財、教、建四廳，以及祕書保安等處。縣政府則設縣長，其下分設公安，財政，教育，建設等局，而在縣府內則設總務，民政，或第一第二等科。（現多已改局爲科，容後再詳論之。）從體系上看，省府與各廳處原屬一體，然而事實上各廳處往往不受省府之指揮，逕自決定政策，而認縣之各局爲其直屬機關，直接發布政令，各自爲畸形的措施，各部分建設事業，既不容有整個的計劃，統一的方針，合理的支配，以及平衡的發展，卽日常政令之推行，亦多暴露隔閡，矛盾，重複，濡滯等種種弱點和弊端。這樣，各廳處與省府之「分庭抗禮」幾乎截

然形成兩個階層，而對於縣之行政，亦就因之犯着系統不明的和權責不清的毛病。這就與前述政治組織的三個原則不符。

省之各廳處既認縣之各局為其直屬機關，直接發布命令，破壞縣之行政系統，則縣長與各局間就不能收指揮監督之效，流弊所及，遂使縣政府對於一縣政務之先後緩急輕重，沒有相當裁量的餘地，縣政亦就不能適宜發展，而縣組織法上『縣長綜理全縣政務』之規定，亦只成為一句空話。所以今日縣政的腐敗，其咎非全在縣政府，省亦應負一半責任。

復次，再就指揮監督的單位而言，我們總覺得省政府的組織失之過大，而縣政府的組織失之過小，形成頭重腳輕，像金字塔倒置般的畸形發展，遂使政治不能直接有利於人民。惟以省府組織失之過大，其對於縣政府的指揮，就不免發生困難。現在各省的縣份，至少數十縣，多則百數十縣，以一省政府指揮許多縣政府，無論當局才力若何，事實上終覺耳目難周，照顧不及。又正惟因為省府組織失之過大，對於縣政府的監督必多失當。大概上級機關對於下級機關的監督方法，不外二種：一是立法監督，一是行政監督。在立法方面，現在各縣的單行法規很少，大多由省府制定令縣遵行。可是省方制定的辦法，無論如何周密，總難完全適用於人情風俗以及人力財力不同的各個縣份。省廳對於某個問題的解決，往往只注意「以各自立場為觀點」的一方面，而沒有顧到另一方面，所以一個方案的制定，能行於此縣而有益者，在他縣反而有害。在這種情形之下，有若干縣政府就要徘徊於「遵之不可，違之未能」的兩難之間。遵辦，就只得負疚而害民；不辦，又違功令而受罰。如此紛歧矛盾的結果，遂使縣長之庸懦

者，茫無頭緒，終日惶惶；賢明者夙夜辛勤，憂懼不安；狡黠者遇事敷衍，因循貽誤。這種事例很多，用不着在此列舉。

至於行政監督，也多失之太嚴，各廳處都各自認爲他所主管的政務是最重要，急須盡量推行，於是各下政令，或朝發而夕改之，好像雪片飛來，弄得縣長頭昏眼花。楊永泰先生在各省廳長南昌集會報告建議之總評及應行改進之管見中，曾說：『縣政府最感痛苦的事情，就是上級機關太多，還有，同是一件互有關連的事，這個廳令叫這樣辦，那個廳令又叫那樣辦，很像各說各的，彼此都不接頭，弄得無所適從。』幷且，發交縣政府辦理之政令既如此紛繁，工作遂亦忙迫，而責任亦益發重大。可是，縣長雖負有重大的責任，但卻很少充分行使的權力。因這「有責無權」的結果，縣政府便成爲一個「無事不辦」而實際上卻「無事能辦」的機關。所以內政部在第二次內政會議提案中亦明白的指出：

『中央與地方軍政機關，每以縣政府權力與經濟所不能辦之事，責之於縣，嚴令迫促，譴責隨之，縣政府遂爲叢咎之府。凡稍有權利之事，縱係縣政府之職權，中央與地方亦每每不惜多靡經費，多設駢枝機關，紊亂行政系統。』

從上所述各點看來，我們知道系統不明權責不清的省縣行政關係，是那樣的失當。那末，今後省縣關係之調整與改善，自是急待解決的重要問題了。

第二節　省縣關係之改造途徑（地方政制的檢討）

改善省縣關係，要不外兩條途徑：一是添設省縣間的中層行政組織，一是縮小省府組織，擴充縣府組織。前者

即是改用類似三級制的主張，後者則主張合理劃分省縣間之權責，並對省的和縣的本身內部之組織機構加以調整。就目前而言，前者之表現於事實者，即為行政督察專員制度之確立；後者之表現於事實者，即為省府合署辦公，縣府改局設科，以集中並提高省主席與縣長的職權，統一行政系統，以及縣以下之分區設署，保甲組織上的聯保主任等。凡此各端，均與省縣關係之改造有一貫的連繫。故今日的地方行政顯已有三種趨勢：一為集權趨勢，二為併權趨勢，三為專業趨勢。

民國二十一年十二月第二次內政會議時，蔣委員長曾提修改地方行政機關組織案，對於省縣行政關係，均有極確切的批評與建議，這當為現時地方行政組織改革的最大原動力，因而乃得逐漸實施於全國各地。

（一）關於省縣中間組織者，蔣委員長則謂：

「現行省區幅員遼闊，地勢錯綜，習俗互異，交通隔塞，饒确懸殊，省府鞭長莫及，每苦耳目難周；縣長距省迢遙，復覺秉承無自，庸者以敷衍為事，黠者以朦蔽為能，因而政象混淆，吏治隳敗，綏靖安輯，尤覺為難。查省之區域，沿自前清，彼時有道府兩階，分寄監督之責，雖不無層疊之弊，而指揮監督，較易為功。今者地方行政制度，定為省縣兩級，以一省府監督百十縣之行政，誠屬事所難能，在省區未能改定以前，似應別謀救濟之道，莫如將一省分若干行政區，其性質為省政府之支部，譬如高等法院之有分院，畀以保安之權，兼任地方之責，擷取清代兵備道直隸州之精義，俾成為省縣間之樞紐。揆之兩級制之原則，並非相反，而實以相成，地方制度之根本改善計無逾此。」

故其建議辦法，關於行政區之劃分，計分二項：一、每省劃分若干行政區，區轄若干縣，設行政督察專員，兼任該區保安司令，監督該管行政區屬各縣行政，督率辦理各縣關聯之事務，幷統籌區內保安事宜，負統率指揮該區所轄各縣保安團隊之責。二、行政督察專員駐在地之縣長，即由專員兼領之。

原來行政專員制度，是『剿匪政制』的主要骨幹。蔣委員長當時所以主張採行這種制度，意旨是：『深知匪患之滋蔓，實緣政治之不良，以軍事力量治其標，尤須以政治力量治其本』。在未設置行政督察專員制度以前，各省曾經有過「特殊組織」的擬議，如皖省之「首席縣長」，蘇省之「行政區監督」，浙省之「縣政督察專員」，贛省之「行政區長官」等，都曾由各該省政府咨請內政部轉呈備案。但其中除皖省之「首席縣長」制，無背法令，且係臨時試辦性質外，其餘皆有關於變更現行地方行政制度，內政部爲適應事實上的需要，乃在不破壞省縣兩級制的原則上，增設一臨時督察機關，以劃一其組織，因擬具各省行政督察專員暫行條例，呈奉行政院於二十一年八月六日修正公布施行。並且於同年同月豫鄂皖剿匪總司令部亦頒發剿匪區內各省行政督察專員公署組織條例，訓令匪區各省施行。其初施行於江西，河南，湖北，安徽，進而推及福建，江蘇，浙江，四川，湖南，貴州，此中除浙、蘇、湘三省因地方特殊情形，辦法不盡相同外，其餘七省皆遵照行營所制定的條例辦理，近來魯陝等省亦都先後仿行。惟此制行之數年，其利弊得失如何，亟須加以檢討，故去年（二十五年）五月十日行政院乃召集蘇、浙、閩、皖、豫、鄂、贛、湘、魯、陝等十省廳長專員開會於南京，除討論行政專員制度外，並對於整個地方行政的各種實際問題，都曾加以研討。這是行政督察專員制度設置經過的大略情形。此其一。

考行政督察專員制度設立的旨趣，原爲補救『省府鞭長莫及，每苦耳目難周；縣長距省迢遙，復覺秉承無自』的缺陷，而其效能即在輔弼省府推行政令，監督縣府整飭吏治，督率推進建設，維持治安。我們衡量過去推行的實際情形，在省區未改劃縮小以前，覺得行政專員制度尙能應地方的需要，可以繼續推行。（至於省區應如何改劃縮小或應否改劃縮小，此爲另一問題，又當別論。）德國政制專家全國經濟委員會顧問晏納克氏，本其來華考察研究地方政制之所得，曾提出政制建議書，他認爲：

『良好行政制度之構成，即一方應使中級機關有相當之擴充，俾其長官對於所轄之地方上任何情形可以一目了然，不受瑣碎事務之束縛，另一方面應使中級機關得到相當優越地位，俾與上級機關可以隨時接近，藉以了解中央之意旨，並將中央之願望盡量發揮于其所管區域而得覩有效之實施。』接着，又說：

『中國土地廣闊，經過革命之後，取消府道，將各縣直轄於省政府，其不能完成良善行政之基本要求，自在意中。況各地方之交通設備，尙多幼稚，電信電話亦未十分發達，省政府無法明瞭全省之普通狀況，欲其所發布之省令，悉適合於省內各處不同之情形，其可得乎！鄙人所參觀之各縣政府，均有一致之呼聲，以爲省政府對於縣政府不宜無分巨細，過事干涉。省政府似有時亦發布不合地方情形之命令而難見諸實施者。國家統制之效能，自必因此益形薄弱，而久之乃成習慣矣。恢復府道舊制，爲中級行政機關，已成今日事實上之需求，如豫鄂皖蘇等省均已分區設立行政督察專員，爲各縣之長。……』

綜觀晏氏的主張，固皆與吾人相同。有人說，總理建國大綱明白規定：『縣爲自治之單位，省立於中央與縣之

間，以收聯絡之效。」中國國民黨對內政策十五項，亦只說省和縣，而未及其他，則今後地方行政制度，自應以省縣兩級制才合於黨義之實行。其實行政專員制度並非獨成一級，介立於省縣之間，關於這點，民國二十一年十月十日國民政府爲豫鄂皖三省應設行政專員給行政院的訓令內，曾有過這樣的解釋：

「行政督察專員所管之職務，實如一省中民政分廳，祇係橫面之擴張，而非縱體之層疊，自與另創一級自治團體者，迥不相侔。故雖屬暫行政制，然按之省縣兩級制，固根本不變，即與總理建國大綱之規定，亦依然鍥合。」

所以，行政督察專員制度僅爲我國地方行政的中間輔導組織，最近（二十五年十月）行政院修正公布的行政督察專員公署組織暫行條例，亦明白規定行政專員公署「爲省政府輔助機關」（第一條）原則上可無疑義。是以，這種制度完全是爲適應地方行政實際需要的權宜過渡辦法，關於此種制度是否將成爲今後我國地方政制中的一級問題，固不必紛紛爭議了。（關於地方政制的論爭，可參看董修甲論我國明日地方政治的系統，中國社會三卷三期）這是行政督察專員制度的性質和效用。此其二。

不過，揆之實際情形，現行的行政專員制度卻亦有不合理的地方：如管轄區域之廣狹不一，有多至十數縣，少則數縣者；又如職權之大小不一，有兼任縣長或保安司令者，亦有不兼者；又如專員人選資格，亦並未有嚴密的規定，致政制因人而壞。凡此種種，我們認爲都應斟酌實際利弊，有重新釐定統一制度之必要。直至去年新頒的行政督察專員公署組織暫行條例，對於上列各點，始有比較明確的規定，實不能不認爲已有若干的進步。（參閱附錄

該項條例，茲不具述。）惟是吾人尚有幾點意見，請爲簡要言之：

第一，新頒該項條例，對於專員管轄行政區域，未有明確規定。我們認定專員管轄區域不宜太廣，現在有多至十數縣者，應予減少，要皆以五六縣爲度，俾便指揮監督，運用靈活，並且範圍既經縮小，耳目自易周到，「民瘼」與「官瘼」亦得隨時明察，以圖興革。

第二，新頒該項條例規定：行政專員除有特殊情形者外，應兼任駐在地之縣長與保安司令。關於兼任保安司令，是負有綏靖地方之軍事責任的，故其人選應具有充分政治學識及相當軍事知識和技能，若果無相當軍事知識和技能，自以不兼爲是；但按區保安司令部組織暫行條例第四條之規定，區保安司令部尚設有副司令一人，參謀一人或二人，此種軍官若果得人，亦未始不可藉爲資助。至於專員兼任駐在縣之縣長，我們認爲應絕對的確切規定。有人說，專員與縣長的職務都很繁劇，責任亦甚重大，以一人之精力兼負兩種繁重的職責，政務叢脞，必感不勝，不如分任兩人，各專其責，易奏事功；而在政治制度上看來，亦必依照經濟上分工合作的原理，才能促進行政效率。這種批判，不無相當理由，然而行政機關能否有良好的效率，能否勝任職責，並非與任務之繁簡輕重成反比例的關係，而是要看它行政組織之健全與否，人才之精明練達與否以爲斷。大概，健全行政組織至少須具三個條件：一是責任集中，二是職權專一，三是經費充足。執此觀點，專員應兼縣長。

專員兼縣長有何好處？因爲必須如此，專員不獨有監督所轄各縣行政之職權，且因親臨縣政，以身作則，如能卓著成績，樹之風聲，更可爲他縣之表率，以資策勵。不然，若駐在縣一切行政，辦理未臻完善，則專員自身責任未盡，

既不易監督他縣，他縣亦必不甘受其監督。所以欲行使監督之職權，應由專員兼駐在縣縣長，努力於駐在縣行政之設施，以實際的成績代監督的作用，亦惟有這種樣的監督，始能確切眞實。復按之實際，有若干專員不兼縣長者，事務非常簡單，且有時並「承上啓下」之作用亦已盡失，直成爲『告朔之餼羊』這是多不經濟？對於地方行政又有什麼益處？

第三，因專員兼縣長，職責既加繁重，故對於專員人選，務必充分具有地方行政學識與經驗，始克勝任。在這個愼重人選的先決條件之下，我還要再進一步建議：省於縣之行政，祇須定其綱領，而將監督興革之權，完全付託於行政專員，在省所定最高原則之下，縣之各別事務，請訓至行政專員爲止，不必經呈省政府核行（除特殊重要者外）只由專員報省備案，如此可免公文遲滯，以其去民較「近」，施政較「便」，收效較「速」也。

依照如此辦法，省可集中精力，興辦省有事業（有全省一致之性質者）故省府組織應行縮小，使之緊湊，以便統籌全省行政之設計，而推行之效，則寄耳目手足於行政專員，將所節省之人力財力，酌量撥充各縣事業費；或仿採英美等國之補助金制度，凡省府對於縣政府之設施，認爲合於規定行政標準者，即酌予補助金，以示鼓勵。而補助準備金，則以緊縮省府所節省之財力充之。這樣綜覈名實，信賞必罰，寓監督於津貼的制度，實在是法良意美，若果採行，必大有裨於縣政之建設。

關於縮小省府組織辦法，莫若改會議式的委員制而爲單一式的省長制，撤銷各廳，改爲處或司，以整個省府或省長名義對外。不過，採行省長制原是總理於實行憲政時的主張，而憲法草案中亦已明白規定（第九十九條）

惟現在自治尚未完成，憲政尚未開始，事實上恐遽難改革，因之就有一種過渡的辦法，卽是省府合署辦公。

省府合署辦公，始於民國二十二年九月間鄂主席張羣復呈蔣委員長對於省府改制意見，目的在矯正以往省府各廳處事權分散龐雜之弊，期收政令統一節減開支與行文敏捷之效。但行之者不多，且不見有何成效，而掣肘苛細等情弊，仍未能剷除，而祕書處所設各室之未能發揮其機能，尤爲省府合署辦公失敗的主要癥結。果能於此點切實推進，必可收相當成效。以非在本題主要範圍，而僅有其關連，姑不細論。

（二）關於縣政府者，蔣委員長則謂：

「縣之組織爲奉行政令實地親民之官，運用務求敏活，意志尤宜一致，切忌牽掣繁複，呼應不靈。依照縣組織法第十六條之規定，分設各局，職掌既經分負，縣長將無事可爲；且機關林立，開支浩大，非一縣之財力所勝，薪俸所需，事業費不免受其影響，雖同條第二項有改局爲科之規定，奉行絕少，等於具文。各局局長，依同法第十七條之規定，係由縣遴員請委，實際上多由各廳直接委任，動輒齟齬，指揮不易。如此而欲責縣長之盡其職務，是無異北轍而南轅，似不如採用掾屬制度，專其責任，而後考其事功。」

故其建議辦法，卽爲「縣政府各局，應改爲科」。當經決議通過。然此裁局改科辦法之具體實施，則始於民國二十三年軍委會南昌行營勦匪省份各縣政府裁局改科辦法大綱之製發，並訓令鄂、豫、皖、贛、閩五省首先遵照施行。考其要旨，計有五點，卽（一）集中權責，（二）充實組織，（三）教建合一，（四）警衛聯繫，（五）稅收統徵。惟是裁局改科，今雖已漸次推行其他各省，（但尚有若干縣未改）而社會人士對此頗多爭議，如「教建合一」

科長人選之不易物色，教育與公安兩局以事繁責重之不便改科，尤為爭議的焦點。所以到了今年（二十六年）六月行政院復頒布縣政府裁局改科暫行規程十三條，並同時廢止前南昌行營原頒各縣政府裁局改科辦法大綱。此新規程的宗旨與前無異，所不同者，最重要的只在一點：對裁局改科為有彈性的規定，該規程第三條謂：「縣政府所屬公安財政教育、建設各局現經設置者，應實行裁撤，將其職掌分別歸併於縣政府現設之各科，或另設科辦理；但在人口衆多，事務繁劇之縣份，有設局之必要時，得由省政府決議設置之」這是兼顧理論和事實的折衷辦法，於縣府組織上固將有不整齊劃一之嫌，而於措施上卻或可得相當便利。不過無論設局設科，務須遵守兩個原則：（一）不妨礙縣行政權之集中統一，（二）協力一致促進縣政建設。故所設之局仍應直接受縣長之指揮監督，庶符集中職權之旨，俾免流於紛裂，這一點是宜特加注意的。

至在縣以下之區政，原有區公所的組織，為人民自治團體，惟為充實縣政機構，增進縣政效率起見，前在剿匪省份，又制頒各縣分區設署辦法大綱（時在二十三年十二月間）凡舊有區公所或區辦事處一律撤消，而改為「區署」藉以表明此後區署乃為官治的行政機關，絕非向日的自治組織。且擴大區署組織，提高區長地位，明定行政職權，以協助縣府深入民間，推行政令。迄至今年（二十六年）六月六日行政院又重訂各縣分區設署暫行規程二十二條，令飭各省縣普遍推行，期使縣政機構益趨完善，促進地方自治早日完成。容俟第四章第三節行政系統與自治組織問題中再為詳細討論。

至於聯保組織，則純為保甲組織上保與保間的聯絡機關，係橫面之聯繫，而非縱體之層叠，更非如區署之獨

成爲行政機關的一級，但其對於推行政令，則亦爲助甚多，容後討論保甲組織時當再詳論之。

總而言之，現在我國地方行政組織機構之調整與充實，自省府合署辦公省縣間增置行政督察專員制度，以至縣府裁局改科，縣以下添設區署及保甲自治組織等，均有其一貫的關聯，是一條線下去的組織上可以說是比較健全。惟運用組織，端賴人爲，故欲其組織機能之能充分發揮，還須謀人事上的健全。此乃關於吏治問題，容後再論。

參考書

一、修改地方行政機關組織案　蔣委員長提　第二次全國內政會議報告書

二、縣政改革案　內政部提　同前

三、地方自治改革案　內政部提　同前

四、病態的縣政及其改造　倫希賢著　中國新論一卷二期

五、省縣關係論　藍士琳著　政治評論一七三號

六、行政區域與地方政制之改造　龔學熙著　國聞週報十三卷四號

七、地方政治要全盤改造　周憲民著　國聞週報十三卷六號

八、研究行政督察專員制度報告書　陳之邁著　行政研究創刊號

九、地方政制改善的途徑　張銳著　行政效率二卷四期

十、地方區域改造原理　馬洗繁著　中央大學社會科學叢刊二卷一期
十一、地方行政制度改革問題　梅思平著　中央政治學校政治季刊一卷一期
十二、論我國明日地方政治的系統　薛修甲著　中國社會三卷三期
十三、縮省運動之回顧與展望　張秩素著　民族五卷一期
十四、地方政治制度改進問題　杜光塤著　民族三卷五期
十五、行政督察制度之反省及其展望　向乃祺著　上海大公報二十五年五月八日
十六、行政督察專員制度的檢視　尚希賢著　中國新論二卷五期
十七、憲法初稿中之均權制度與地方制度　金鳴盛著　政治評論九四號
十八、行政專員制度之存廢問題　儲家昌著　政治評論一四八號
十九、做過行政督察專員以後　羅時實著　政治評論一二〇、一二二號
二十、憲法草案上省縣之地位　鄭文禮著　東南日報二十五年十月六七日
二十一、憲法草案中之地方制度　張銳著　行政研究一卷二期
二十二、地方自治確立前省縣權限之調整　沈乃正著　行政研究一卷三期
二十三、地方行政改革中之督察專員制度　高鋌著　東方雜誌三十三卷十九期
二十四、各國地方政府　張永懋譯　商務
二十五、剿匪地方行政制度　程懋型編著　中華
二十六、政制進議書　晏克著　行政效率二卷八期
二十七、行政組織導論　甘乃光著　行政效率十二號
二十八、英美系與大陸系地方行政制度的比較　薩師炯著　浙政研究創刊號

第四章　縣行政組織

第一節　縣政府組織之變遷

自辛亥革命成功，推翻了幾千年來的君主專制政體，創建民國以來，縣政的組織，雖不無革新之處，而前清的科房遺毒，則根深蒂固，一時尚未能廓清，所以民初以來的縣政，可以說，還是爲科房書吏所把持。這種長時期的歷史傳統的惰性之造成，自非一朝一夕所能摧毀無餘，縣行政之所以不易改進，這就是一個重大的因素。

清朝官制，係採多級制，不但縣之上，有省、道、府、廳、州的層層節制，就是縣署內的組織，也極其龐雜紛繁，大概的說，知縣以下的人員可以分爲兩個系統，一個系統是縣署組織內具有固定官職的人員，如科房、班房、巡檢、典史、縣丞，吏目等是。另一個系統便是同着知縣來去的隨從人員，如賓幕，丁家是。班房書吏之任免，類多世襲，或以親戚關係，私相授受，每任知縣只是照例加委，不敢過問。組織既屬固定，職責又極專一，積年相因，不但官樣文章作得十分熟練，即科房內的一切，也惟有他們知道得最清楚，新進人員就不曉得他們的『隱祕』，所以無論什麼事，非他們辦不了，這就是爲他們永久所把持的原因。

到了民國初年，政體既變，章制亦改。若以河北省爲例，則其縣政府的組織，以民三及民十七兩次最關重要。蹤民三改組之跡，我們可以看出縣政由前清至民國期間的蛻變；當時改革情形，關於職務分配者，所有內務，歸舊日吏、兵、工三科已經錄取的書記承辦，財政則歸舊日戶南戶北兩房已經錄取之書記承辦，教育歸舊日禮房已經錄

取之書記承辦，實業歸舊日工房錄取之書記承辦。至縣公署內部組織，有的分設內務，財政，教育實業三科，改科長爲主任，下分六股，各設主稿員，並另置書記二十名，臨時書記二十四名，分掌內務、財政、教育、實業、田房稅契，及徵收田賦等事；也有的僅設一二兩科，各置科長一人，第一科掌管內務兼財政事宜，設科員三人；第二科則掌教育兼實業事宜，設科員一人，兩科合計書記十六名，田賦開徵時，臨時雇用書記八名。他若財政局（初名財政所，十七年八月改名公款局，十一月改名財務局，至二十二年六月始改今名。）及建設局，（建設局的前身爲實業局，實業局的前身爲勸業所。）至民國九年各縣始相繼設立。比較具有相當歷史的是公安局與教育局；兩局均發軔於光緒三十年，（有的稍早或稍晚，）公安局初名警務局，後改警察所；教育局初名勸學所。當民國三年縣行政公署改組時，曾併勸學所爲縣署內的教育科或教育實業科，旋於十一月又相繼規復。在此期中，警察所長並曾一度由縣知事兼任，改以前的警務長爲警佐，到了民國五年，由縣知事實行監督，始復警佐爲所長。至若各縣兼理司法的情形，大體與現制無殊。當民國二年春，政府曾一度下令設立審檢所，但不久卽行撤廢。那時的河北係爲京畿所在省份，自開各省縣政府風氣之先，故特舉以例其餘

在民國十七年以前，國民政府因致力於軍政時期的工作，對於地方行政，尤其是縣行政，不能兼籌並顧，縣政的措施，仍是因循敷衍，不曾有過如何的革新。單就縣政府組織一端而論，除十六年六月，明令各省一律採用縣長制，及十七年五月，核准戰地政務委員會所擬訂的戰地各縣縣政府組織暫行條例外，對於一般縣組織也不曾有過新的更張。直至十七年九月，始公布縣組織法，茲就其組織和職權兩項，加以敍述。

（一）組織　縣政府設縣長一人，由省政府任用之。縣政府分爲三等，一等縣政府設四科，二等設三科，三等設二科。各科置科長一人，科員若干人，其額數由民政廳定之。此外並得雇用事務員及書記，幷得設置政務警察，其名額由民政廳核定。此外，復分設公安、財務、建設、教育等局，於必要時，得增設衛生局土地局。各局各設局長一人，由省政府主管各廳考選委任之。各局之組織，除法令別有規定外，由省政府訂定之。關於縣公安事項，得於各區設立

- 省政府
  - 縣政府 — 縣政會議
    - 縣長
      - 一等縣
        - 第一科　第二科　第三科　第四科
          - 科長各一人
          - 科員（額數由民政廳定之）
          - 事務員書記政務警察（額數由民政廳核定之）
      - 二等縣（設三科，餘均與一等縣同）
      - 三等縣（設二科，餘均與一等縣同）
      - 公安局（得於各區設分局各分局各設局長一人）
      - 財務局
      - 建設局
      - 教育局
      - 衛生局
      - 土地局
      - 公安局、財務局、建設局、教育局、衛生局、土地局（局長一人）
      - 衛生局、土地局（於必要時設置）

公安分局處理各分局各設分局長一人，由民政廳考選委任之。縣政府設縣政會議，以縣長各科科長各局局長組織之，並以縣長爲主席，其組織系統，茲再列表以明之。

（二）職權　縣政府於省政府指揮監督之下，處理全縣行政，監督地方自治事務。於不牴觸中央及省之法令範圍內，得發布縣令，並得制定縣單行法規。縣長綜理縣政，及監督所屬職員。縣政會議之權限及各局之職掌如下：

（甲）縣政會議之權限　審議縣預算決算，縣公債，縣公產處分，縣公共事業之經營管理，及縣長提交審議等事項。

（乙）公安局之職掌　掌理警衞、消防、防疫、衞生、及森林保護等事項。

（丙）財務局之職掌　掌理徵稅、募債、管理公產，及其他地方財政等事項。

（丁）建設局之職掌　掌理土地、森林、水利，道路橋樑工程，及其他有關建設之事項。

（戊　教育局之職掌　掌理學校，圖書館，博物館，及其他文化事業之事項。

（己）衞生局之職掌　掌理衞生事項。

（庚）土地局之職掌　掌理土地事項。

迨十八年六月，國府重頒縣組織法，並定是年國慶日開始施行，以代前法。這次頒行的縣組織法，關於縣政府章，與前次的規定不同，現在仍分組織和職權兩方面，摘要說明。

（一）組織　縣政府分為三等。縣政府設縣長一人，由民政廳提出合格人員二人至三人，經省政府委員會決擇一人任用之。自治程序完成之縣，縣長應由民選。縣政府設祕書一人，並依事之繁簡，設置一科或二科，各科置科長一人，科員二人或四人，其設科多寡，及科員額數，由省政府定之。並得僱用事務員及雇員，幷得設置警察，其名額由民政廳核定之。縣政府下設公安，財政，建設，教育四局，於必要時，得增設衛生，土地，社會，糧食管理等局。各局有縮小範圍之必要時，亦得改局為科，附設縣政府內。各局設局長一人，由縣長就考試合格人員中遴選，呈請省政府核准委任之。各局之組織，除法令別有規定外，由省政府定之。關於縣公安事項，得於各區設立公安分局處理之。各分局設局長一人，由縣長就考試合格人員中遴選，呈請省政府核准委任之。縣政府所屬局長分局長，秘書，科長，科

省政府—縣政府—縣長

縣政會議

- 秘書（一人）
- 第一科（科長一人）
- 或第二科（科長一人）
  - 科員（二人或四人）
  - 事務員僱員警察（額數由民政廳核定）
- 公安局
  - 得於各區設分局各分局設局長一人
- 財政局
- 建設局
- 教育局
- 衛生局
- 土地局
- 社會局
  - （局長一人）
  - 必要時得改局為科附設縣政府內
- 糧食管理局
  - （於必要時設置）

員，及雇員等，皆係縣政府佐治人員，輔助縣長辦理縣政，卽各局亦爲其輔佐機關。縣政府設縣政會議，以縣長，祕書，科長，各局局長組成之，並以縣長爲主席。其組織系統如列表：

（二）職權　縣政府於省政府指揮監督之下，處理全縣行政，監督地方自治事務。於不牴觸中央及省之法令範圍內，得發布縣令，並得制定縣單行法規。縣長綜理縣政，監督所屬機關及職員。縣政會議之權限及各局之職掌如左：

（甲）縣政會議之權限　審議縣預算決算，縣公債，縣公產處分，縣公共事業之經營管理，及縣長提交審議等事項。

（乙）公安局之職掌　掌理戶籍、警衛、消防、防疫、衞生、救災、及保護森林、漁業等事項。

（丙）財政局之職掌　掌理徵稅，募債，管理公產，及其他地方財政等事項。

（丁）建設局之職掌　掌理土地、農礦、森林、水利、道路橋樑工程，勞工及公營業等事項。

（戊）教育局之職掌　掌理學校、圖書館、博物館、公共體育場、公園及其他文化事業等事項。

（己）衞生局之職掌　掌理衞生事項。

（庚）土地局之職掌　掌理土地事項。

（辛）社會局之職掌　掌理社會事項。

（壬）粮食管理局之職掌　掌理調節粮食事項。

復按十八年九月二日內政部公布之縣政府辦事通則第二章第三條的規定，縣政府祕書所掌的事務爲機要事項，總核文件，承辦職員進退，典守印信，縣政會議，及其他不屬各科等事項。其第四五兩條，則分別規定第一二兩科的職掌，凡關於公安，教育，地方自治及選舉，地方保衞團，禁烟，風俗，宗教，典禮，社會救濟，著作出版，保存古物，收發文件，及不屬於他科等事項，均歸第一科辦理；至第二科則管理財政，建設，工商業，度量衡，編制預算決算，保管公物，統計，編存檔卷，會計及庶務等事項。如第一二兩科改設爲一科時，則稱總務科，所有兩科事務，均併歸辦理。又改局爲科之科，應以原局名爲科名，如公安局改爲公安科。其原有各科之公安，財政，建設，教育事務，應劃歸各該局所改之科辦理。

迨至十九年七月，國府又公布修正縣組織法，但這次修正公布之法，對於縣政府的組織，並未加以修改，而僅涉於縣以下之各級自治組織。

綜觀以上所述，足證十九年以前歷次縣政的組織，非失之簡，卽失之繁。組織簡單，則政務叢脞，不易推進；組織繁複，則不免支離破碎，難收「集中」「敏捷」之效。所以這種事態的演變，到了二十二年，內政部又有併各局於縣政府內，成一整個機關，並以合署辦公爲原則之規定。到了二十四年又有裁局設科辦法，施行以迄於今，未有變更。容俟下節再詳論之。

第二節　縣政府組織的新改革（合署辦公與裁局改科）

關於縣政府組織的改革，要有二端：先是合署辦公，後復裁局改科。

自民國十八年以還，縣政府的組織，因襲前制，於科之外，又復設局，在理論上，原欲於縣長指揮監督之下，期收分工合作之效。然而，名義上，各局雖歸縣政府直轄，而實際上各局有許多事情都各自秉承省府各廳的意旨辦理，形成『局自爲政』各固範圍。結果，不但分解了縣政府的事權，並且遇事每多避難就易，趨利諉過，情勢所趨，則無人肯辦無利可圖之事，而有事卻難尋負責之人。『利權』不可不爭，『責任』可以不負。至公文上之頻添了若干不必要的轉折瑣屑，耗廢了許多時間與財物，每多誤事，猶其餘事。縣行政效率之未能增進，固亦緣於人謀之不臧，然大半卻由於制度之不良。所以二十二年第二次內政會議在南京舉行時，內政部卽有改革縣政的提案，說是：『提高縣長職權，現已成爲普遍要求，但實際上並未辦到，而縣政府組織之未能充實健全，要爲主因。』接着又說：『現時各縣政府高懸在上，各局分立，儼同割據，甚至事業進行，省府各廳直令各局，各局亦直呈各廳，均不經過縣長，各廳爲進行便利起見，率性直接委派各局長乃至各科長。事權既不統一，所有事業，自難得通盤籌劃，而爲有步驟與合理之進行。救濟之法，惟有將各局併入於縣政府，使縣政府成一整個機關。……同時規定縣政府之各局科，以合署辦公爲原則。』將委員長以及蘇贛閩陝等省民政廳，亦都有同樣主張的提案。這就是縣政府合署辦公的由來。

各省縣政府實行合署辦公最早者，是河北。該省於第二次內政會議後，卽在二十二年一月，就制定裁併縣屬各局辦法實施原則，令飭各縣遵照。就中重要條文，有下列幾項：

一、各縣公、財、教、建四局名義得暫保留，將以前分立各局一併裁撤，移歸縣政府內實行合署辦公。

二、各局對外以不行文爲原則，其對上對下正式公文，統以縣政府名義行之。

三、各局既已合署辦公，原有局內經費，從實核減。

過了四個月，該省府又根據裁併縣屬各局的議決案，制定各縣核減縣屬各局經費辦法，以爲各局裁員減政的標準。其實這種樣的合署辦公的結果，較前所不同者，只是『歸併各局』『裁員減費』以及處理公文程序略有更改罷了！何嘗有改革的實效？其他各省縣政府的改革辦法，雖各有不同，要皆不曾對於縣政問題有澈底的解決與革新。所以，縣政府歸併各局合署辦公的辦法，又走到了『此路不通』要打通這條『走不通』的路，自須另有一番更澈底的改革。於是，繼之而起的，到是裁局改科了。

『合署辦公』是應與『裁局改科』相須而行的。若僅合署辦公，而不裁局改科，如河北從前所行的，只是『虛有其表，』又何必多此一舉？這其中的道理，是因爲裁局改科之後，不但在財政上可以統收統支，並且在人事上亦可集中人力，而事權之劃一組織的緊凑，更可收指揮靈便，運用敏捷之效。這樣，行政效率，才能增進。集中人力財力以增進行政效率，是改進縣政最重要的一點。

本來在第二次內政會議時，是曾經決定了『縣政府以一律設科爲原則。』然各省行之者極少。首先作此新制之實驗者，是江蘇江甯實驗縣（此實驗縣制度原不能與普通縣政府相提並論。）該縣縣政府之下，分設民政，財政，建設，教育，公安，土地等六科。各科之外，復設祕書二人。統一公文程序，實行合署辦公。其後浙江蘭谿實驗縣亦仿此組織。除此以外，各省試行此制最早者，要算是江蘇。該省於二十二年一月卽制定縣政府組織通則，令行各縣

裁局改科。他如浙江福建河北等省亦相繼先後施行。間亦仍有設局設科者。至廣西各縣政府的組織，原與國府所頒縣組織法頗多出入。該省省政府於二十三年四月間，將廣西各縣縣政府組織暫行章程修正公布，縣政府設縣長一人，一、二、三等縣並設置副縣長一人，協襄縣政。下設祕書及第一、二、三、四肆科。至二等縣不設第四科，其事務歸併第二科管理。三等縣不設第二、四兩科，其事務歸併第一科管理。四、五等縣不設第一、二、四等科，其事務由祕書指定科員分別辦理。其制獨異，所謂廢局改科，該省早已推行，故特及之。

到了二十三年十二月，蔣委員長又於南昌行營頒布剿匪省份各縣政府裁局改科辦法大綱，令豫鄂皖贛閩等省府遵照辦理，並限於三個月內完全實行，以謀縣政府權力責任之集中，並充實其組織，以增進縣政效率。就中重要之點，是：

（一）縣政府上行下行文書，概以縣長名義行之（第一條）

（二）縣政府所屬公安，財政，教育，建設各局，現經設置者，概行裁撤，將其職掌分別歸併於縣府內之各科辦理（第二條）

（三）縣政府置祕書一人，分設三科，以數字別之，各置科長，其各科職掌，除教育建設兩項事務應併屬一科，以期密切合作外，其他各項事務，應按實際需要，妥爲分配。（第三條）

（四）設置縣金庫，獨立辦理經費之統收統支。（第七條）

至是，縣政府組織的改革，乃愈趨於普遍與實際。但是社會人士對於裁局改科辦法，亦頗多異議，而其成爲爭

辦之焦點者，厥爲教建合一與教育改局設科問題。如程時煃先生論裁局改科則謂：

『有人講改局爲科，事權統一，可以收很大的效果。但也有特殊的情形，不能改局爲科的。如江蘇有些縣份，教育經費多至四五十萬元，改科則不易辦理，故此案（十省高級行政人員會議討論案）之結論，乃按各地情形辦理，不必固定。關於教建合一問題，十省教育廳長一致反對，同認此種制度不良。蓋教建合一，科長人選甚難，往往懂教育者不懂建設，難免不有顧此失彼的地方，所以決定教建還是分科設立。』（在贛省府紀念週報告）

又如楊亮功先生論裁局歸科，亦謂：

『主張裁局歸科者，其所提出之理由，不外（一）統一事權，（二）節省經費。但這兩點理由，在現在裁併教育局的立場上，都是難以成立的。所謂統一事權，其目的無非是要把行政的效率提高，使事業易於發達。如果因爲求事權統一，反有礙於事業之發展，那麼又何取乎統一事權？即使行政效率提高，又有何益？裁局歸科以後，吾敢斷言影響於教育事業之發展極大。然則此種改革眞所謂非徒無益，而又害之也。……例如安徽有幾縣實行改局爲科，但所節省之經費，乃移作補助縣政府添設佐治員及擴充區公所之用，所以裁局爲科以後，地方教育事業費並不增加，不過移作地方政府別項開支而已。』（政問週刊三十八期）

今年五屆三中全會周佛海等復提案主張各縣教育局未改科者，應予保留，已改科者酌量恢復。迄至最近（二十六年六月）行政院三一五次例會，教育部長王世杰復提案請將縣政府教育事務，以設局辦理爲原則，在

人口較少事務較簡之縣，得由省政府酌量改設專科辦理，當經決議通過。所以在今年六月行政院乃修正公布縣政府裁局改科暫行規程十三條，核與從前辦法不同者，計有二要點：

（一）縣政府所屬公安財政教育建設各局現經設置者概行裁撤，將其職掌分別歸併於縣政府現設之各科，或另設科辦理，但在人口衆多事務繁劇之縣份，有設局之必要時，得由省政府決議設置之。（第三條）

（二）縣政府裁撤各局所節餘之經費，應移充本縣事業費及分區設署經費。各縣原有之教育經費或建設專款，在縣金庫統收統支之下，仍應另立項目，保持其獨立性質，不得挪充別用。（第六條）

關於縣府裁局改科之變遷經過，略如上述。惟吾人對此尚有若干意見，容後在各個有關問題的專章中再爲申論。

制度是改善了，可是『徒法不能以自行，』良法美制必須『得其人而力行之，』始能顯其功效。改局爲科以後，縣長的職責較前益加繁重，自非精明才幹之士，不能收到通盤籌劃，確切迅速的效果。如其爲庸懦之輩，則以難任艱鉅，必不免覆餗之虞。所以對於縣長之任用，以及所屬佐治人員之選拔，均應特別愼重，認眞辦理，並須厚其待遇，以勵清勤；嚴其考成，以資賞罰。這是改行新制以後，亟應特別注意者。新制之能否推行有效，其關鍵亦就在此。

第三節　行政系統與自治組織問題（分區設署與自治組織層級）

本節所要討論的，是如何釐正地方行政系統以確定縣之地位，以及分區設署等問題。

現在的『縣』實際上究竟是處於一個什麼樣的地位？自治單位呢？抑是行政區域呢？

國民政府根據　總理的遺教，規定縣爲自治單位，這比較前北京政府時代所公布的縣自治法以縣爲行政區域，實在進步得多。在此『以黨建國』『以黨治國』的原則下，縣之爲自治單位，是無疑義的了。不過，事實上，有認縣爲自治單位者，亦有認縣爲行政區域者，其地位，其系統，均欠明瞭。第二次內政會議時，內政部有見及此，故在其所提縣政改革案內，便主張積極釐正地方行政系統，認定『縣爲行政區域，同時又爲自治單位，縣以下之各級組織，均爲自治團體，但得由縣委任辦理國家行政事務』。我覺得，這在自治沒有完成，尚未入憲政的過渡時期，內政部如此確定縣之地位，是對的。因爲，從地方自治進行的階段上觀之，政府本已確定分爲三個時期，第一，扶植自治時期（卽實行訓政時期），第二，自治開始時期（卽官督民治時期），第三，自治完成時期（卽憲政開始時期）。在未達到第三時期以前，『縣』一方面是行政區域，關於地方行政事務，得令縣以下各級自治團體負責推行；另一方面又是自治單位，自身卽應負責領導實行自治，俾得從『官治』而進於『民治』，換言之，卽是從『行政的』而進於『自治的』的地位。可是，近年來一切政令，只都是行到縣爲止，而縣政府又以地方組織不健全之故不曾切實推行政令於民間；只是對上級行政機關忙着紙面上的應付，所謂新政，只不過是官廳多添幾套花樣，於人民何補？於是有識之士，遂羣倡改革之議，綜合各方意見及試行的事實，不外是行政系統和自治組織層級問題。

在官督民治時期，行政系統和自治組織可以說是二而一，一而二的問題，只在怎樣才能適應『此時此地』的需要，而收到縣政推行的實際效果。因此，具體的就要討論到區制存廢或分區設署問題。

關於區制存廢問題，向有贊否之論。按民國十七年九月十五日初次公布的縣組織法，規定自治組織爲縣、區、

村里、閭鄰四級。後又經於十八年六月五日修正公布，改爲縣、區、鄉鎮、閭鄰四級。至十九年七月七日再修正公布，但對於自治組織層級，卻未變更。反對者認爲這樣的自治組織，終嫌太繁，而職務的重複，承轉的煩雜，每感遲滯之病，足以減少行政的效率，所以各省縣依法組織者非常之少。二十年第一次內政會議時，即有許多人提議地方自治組織的層級太多，應加改善。例如雲南省政府所提區制利少弊多擬請廢除以輕負擔而免窒礙案，就說區之一級，不特事涉空洞，且有種種流弊。照區自治施行法第二十六條之規定，與鄉鎮自治施行法第三十條，關於鄉鎮自治事務之規定，區公所與鄉鎮公所的職務，完全相同。區與鄉鎮的事務既涉重複，則區之一級，還不是等同贅瘤嗎？況且政府公令，既須經多層轉折，不能直達於民，那麼，狡黠不肖之徒便以爲奇貨可居，對上則假託民意，對下則假藉縣令，從而取得營私舞弊魚肉鄉民的機會。至於自治法規本身缺少彈性的規定，不能適用於各省縣份，那還是較小的事。在立法的本意，原欲藉區之一級，以收縣與鄉鎮間聯絡之效者，但在實際上卻適得其反，徒耗人力和財力。故區之一級，實有廢除之必要。中央政治會議討論地方自治改革原則時，亦認上述弊端，都是事實，決定取消區制。故縣自治法乃將自治組織減爲縣、鄉鎮、閭鄰三級，而取消區之一級。至二十五年九月立法院又通過修正縣自治法，規定縣以下之組織爲鄉鎮一級，將原有鄉鎮內之閭鄰編制撤銷，改爲保甲，益復化繁爲簡，實爲允當。茲制定縣自治區域層級變更表，如左。

縣自治區域層級變更表

名稱級數	民國十七年九月縣組織法所規定者	民國十八年六月縣組織法所規定者	民國十九年七月修正縣組織法所規定者
第一級	縣：縣爲自治單位，其區域仍依固有之區域。	縣：同右	縣：同右
第二級	區：縣以下按戶口及地形，分畫爲若干區。每區至少應以二十村里組成之。	區：每區以二十至五十鄉鎮組成之。	區：每區以十鄉鎮至五十鄉鎮組成之各冠以第一第二等次序
第三級	村：百戶以上之鄉村地方爲村，其不滿百戶者，得聯合數村編爲一村。 里：百戶以上之市鎮地方爲里，其不滿百戶者，編入村區域。 但因地方習慣，或受地勢限制及其他特殊情形之地方，雖不滿百戶亦得成爲村里。	鄉　鎮：同右	鄉　鎮：不得越過千戶，各冠以原有地名或新定地名。
第四級	閭：村里居民以二十五戶爲閭。 鄰：村里居民以五戶爲鄰。 但一地方因地勢或其他情形而戶數不足時，仍得依縣政府之畫定成爲閭鄰。	閭　鄰：同右	閭　鄰：各冠以第一第二等號數。

	縣	鄉 鎮	閭 鄰／保 甲
縣自治法所規定者	同右	十閭以上爲鄉或鎮，但依地方自然形勢或習慣鄉鎮之劃分及編制得酌量變更之，縣政府所在地得劃分爲若干區，區與鄉鎮同級其編制亦同。	十戶爲鄰，十鄰爲閭。
民國二十五年九月立法院通過修正縣自治法所規定者	同右	十保以上爲鄉或鎮，但書與右同。	十戶爲甲，十甲爲保。（容納保甲於自治組織之中，撤銷閭鄰，改爲保甲。）

在另一方面，就是主張保存區制的。其理由，大概是說區之設置，一面是本其自治職權，訓練民衆行使四權的能力，扶植人民自治，而另一面則辦理縣政府委託行政事務，而爲縣長的輔助機關，免得使縣長因縣區遼闊，致受呼應不靈，耳目難周之苦。如江寧蘭谿兩實驗縣自取消區制後，仍於十數鄉鎮間添置一自治指導員，以指導各鄉鎮自治事務以及縣行政事務之進行，雖無區制之名，仍存區制之實。或有採用虛三級制，在縣政府與鄉鎮公所間設一代表縣政府的聯絡機關，委派代表辦事，都是實例。并且二十年二月二十七日蔣委員長南昌行營通令剿匪省份，頒布各縣分區設署辦法大綱二十五條，更擴大充實區之組織，限豫鄂皖贛閩諸省於一年內完全實行。其通令大意，卽謂我國各縣面積，大者三四百里，小者亦百餘里，民衆多者五六十萬，少者亦達十餘萬，所以治此廣土衆

民者，僅一端拱縣城之縣長而已，其下雖有區鄉鎮之組織，然係自治機關，組織不健全，人選亦複雜，區鄉鎮長之地位，率皆為土劣所把持，以之推行政令則不足，壓迫民衆則有餘，故縣長與民衆之間，既無居間連繫之樞紐，自失指臂相使之效用，以致一切政令，逮縣之後，則等於具文，無法推進，此後欲積極輔助縣長之發展，非充實區之規模不為功。至其辦法內容要點有四：（一）以前區公所或區辦事處之名稱，一律取消，改稱『區署』，以表明區署為官治的行政機關，而非自治組織。（二）擴大區之組織，增加經費，區長以下酌設區員書記等職員，皆酌給薪俸，以勵清勤。（三）提高區長區員的地位，訓練其才力，確定其任期，保障其出路。凡區長區員任職著有成效者，得分別以縣長區長任用存記，既足鼓勵其努力前程，又可儲備確有實地經驗之縣長人選。（四）明定職掌，所有區內關於管教養衞等縣政工作，統秉承縣長之命，負責執行。迨至二十四年一月，行政院准南昌行營函送前述各縣分區設署辦法大綱，當經提出一九五次院會通過，並令仰內政部可否將前項大綱通行各省參照辦理，詳議具復。內政部奉令後，以此種區制之改善，是與內政部於第二次內政會議時所提改革縣政各案，不謀而合，表示贊同。但以行營所擬辦法，原為豫鄂皖贛閩等剿匪省份而設，如果以之通行全國，恐不免有扞格之處，似宜稍加變通。於是復擬訂縣政府分區設署通則草案，並遵照汪院長及蔣委員長劃分中央地方權限提案第六項之規定，只訂通則，力求其富有彈性，俾全國各縣均能適用此項通則，因地制宜，自訂單行辦法，以資實用。旋經行政院一九八次會議議決：『原通則改為縣政府分區設署暫行通則，餘修正通過，並請中央政治會議核准備案』。茲將該項暫行通則，摘要分述如左：

（一）區劃　各縣縣政府就原轄行政區域，劃分為三區至六區，參照下列各標準劃定之：（一）土地之天然形勢，（二）行政管理之便利，（三）戶口與人口，（四）鄉數與鎮數，（五）工商業狀況，（六）交通狀況，（七）治安情形，（八）公有產款狀況，（九）建設計劃，（十）人民習慣，（十一）其他特殊情形。縣政府為推行政令起見，得酌量地方實際情形及其環境需要，呈經省政府核准，於全縣各區或某一區或某數區，分設區公署，

（二）職掌　區公署依縣政府之指定，辦理下列各種縣行政事務（但對於民刑訴訟案件，不得受理裁判。）（一）關於編查戶口訓練民衆保衛地方及整理土地事項。（二）關於推進教育，衛生，合作，及農田水利事項。（三）關於宣達政令及調查報告區內各種情形。（四）其他縣長認為應交辦之重要事項。

（三）人員　區公署設區長一人，由縣長提出合格人選，呈請省政府委任，須年在二十五歲以上，具有下列各款資格之一者為合格：（一）具有修正縣長任用法第一條或補充縣長任用資格標準實施辦法第一條子丑兩項各款資格之一者，（二）具有公務員任用法第四條各款資格之一或曾任委任職公務員一年以上著有成績者。（三）曾受區長訓練並曾任區長一年以上著有成績者，區長之下得設區員一人至四人，書記一人或二人，區長區員之待遇，須與縣政府科長科員之待遇相等。

（四）經費　區公署行政經費，應爲縣政府行政經費之一部，由縣政府編制預算，依法呈報核准，先就縣政府裁局設科節餘經費及原有區公所經費支配抵補，不敷之數，由省庫補助，不得就地方籌措。

統觀上述各節，可知區署組織完全是協助縣長推行政令深入民間的行政機關，可以說亦就是縣政府的支部，構成一個地方行政系統的行政單位，有類似於前北京政府所創的縣佐制度，核與建國大綱以縣爲自治單位之規定不合。不過，我在前面說過，爲適應『此時此地』的需要，以收推行縣政的實效，而以區署爲革新縣政的權宜辦法，似亦未始不可。雖然原則上是有未合，但在改進縣政促成自治的目的上，卻是一致的。故迄今年六月六日，行政院復本軍事委員會委員長南昌行營所頒各縣分區設署辦法大綱之前規，公布各縣分區設署暫行規程二十二條，貫澈前旨，普遍推行。細按該項規程，於組織及區數方面，則規定各縣政府應依其轄境面積地形戶口交通經濟狀況及地方習慣，將縣行政區域，酌劃爲三區至六區，設立區署；於職權方面，則列舉九項，包括民衆之組織訓練以及公安教育經濟衞生等事項；於人選方面，則規定省政府應設立訓練班以訓練此項人才，並予以任用後之保障；於經費方面，則規定其最低經費數額，列爲縣政府經費之一部。（參閱附錄）爲此辦法，均所以協助縣府推行政令，完成地方自治。一俟地方自治完成，實行憲政，則此種區署行政機關任務已了，當必廢止。

參考書

一、新縣政研究　汗血月刊社編　上海汗血書店

二、縣政問題　政治月刊社編　南京政治月刊社
三、河北各縣的合署辦公與縣行政效率問題　王維顯著　天津大公報二十三年十月
四、重要縣政問題改進意見　胡次威著　行政研究一卷二期
五、論官治與自治　程清舫著　是非公論二十三期
六、區制存廢問題　郝遇林著　政衡二卷五期
七、全國縣政討論會縣長答述意見　（見附錄）
八、各縣分區設署暫行規程　（見附錄）
九、縣政府裁局改科暫行規程　（見附錄）
十、第一次全國內政會議報告書　內政部
十一、第二次全國內政會議報告書　內政部
十二、內政年鑑民政篇第四章地方自治　商務
十三、中國地方自治問題　董修甲著　商務
十四、區縣以下行政組織及其職權之商榷　賀揚靈著　浙政研究創刊號
十五、最近嘉興區行政會議述要　王先強著　同前

第五章 特殊的縣行政制度

第一節 中山模範縣

一、設置的動機和經過

中山縣是總理的故鄉，爲全國最知名的一縣。中山縣之設爲模範縣，實本總理的遺志，意欲以此爲全國各縣的模範，創爲『郅治先河。』

中山縣原名香山縣，當總理健在時，曾有設置模範縣之議。總理所以要設此爲模範縣，用意自甚深長！民國十八年二月十三日，國民政府秉承總理的遺志，明令定爲中山模範縣，設訓政實施委員會，選派唐紹儀等九人爲委員，並於同月二十七日公布中山縣訓政實施委員會組織大綱，俾資遵守。同年四月二十九日在中山縣城內開成立大會，同月三十日開委員會議，議決了許多重要案件，至五月五日，會議才閉幕，並發表宣言。當舉行成立大會時，主席唐紹儀先生曾謂：『……本人對於中山，擬積極治理，使成爲模範縣，此志已蓄有十餘年，苦未得實行機會，先總理在粵任大元帥時，曾與談及鄉事，本人曾發願今後專辦鄉事，然卒遷延未果，迄今始償素願。自今以往，本縣訓政開始，望邑人父老切實贊助指導，因爲建設事業，千頭萬緒，在政府方面，固應出全力做去；在人民方面，亦須信仰政府，對本會職員勿存懷疑，努力合作，并投資創辦實業，是乃本人之絕大希望。查中山一縣之收入，等於貴州全省，以此收入來辦地方事業，當有可觀」……』足見中山模範縣的意義及其重要性。這是中山模範縣設置的經過大

略情形。

二、組織、職權及經費

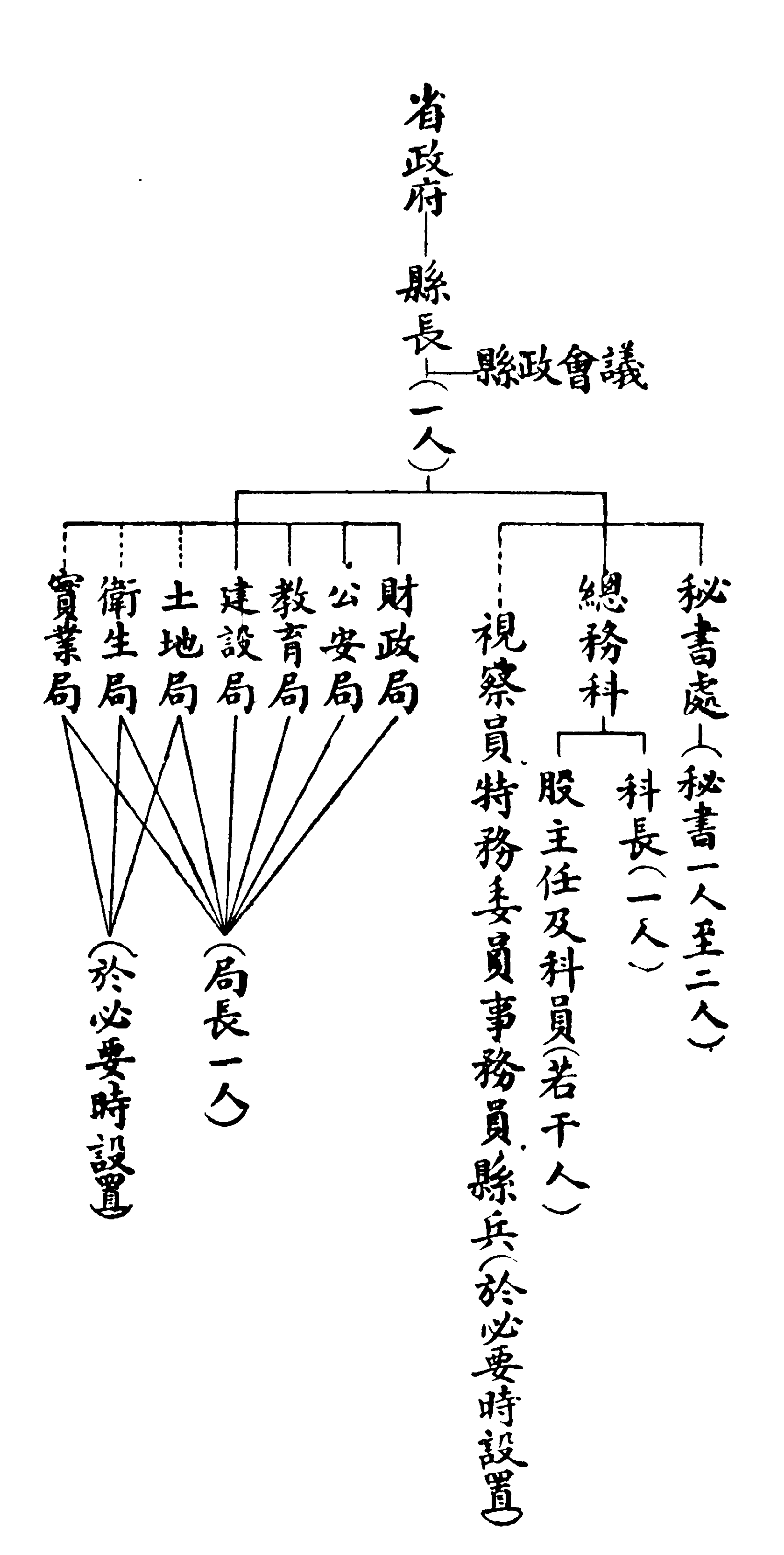
中山縣的組織和人員的選任都是很特殊的，與一般縣政府完全不同，且不能相與比擬。應特加提說。

中山縣訓政實施委員會委員爲十五人，該委員會原先是規定由國民政府於中山縣人士中選派，後經於十九年二月間將該會組織大綱修正，將『中山縣人』的限制取消。該會爲實施訓政建設的計劃指導監督機關。該會決定的計劃，卽直接交中山縣政府執行。廣東省政府對於中山縣縣長之任免，須得委員會同意。二十年一月以後，該縣縣長在訓政期內，改由省政府任用該會主席兼任之，至二十三年十一月復由國府修正；改由該委員會提請廣東省政府任命之。

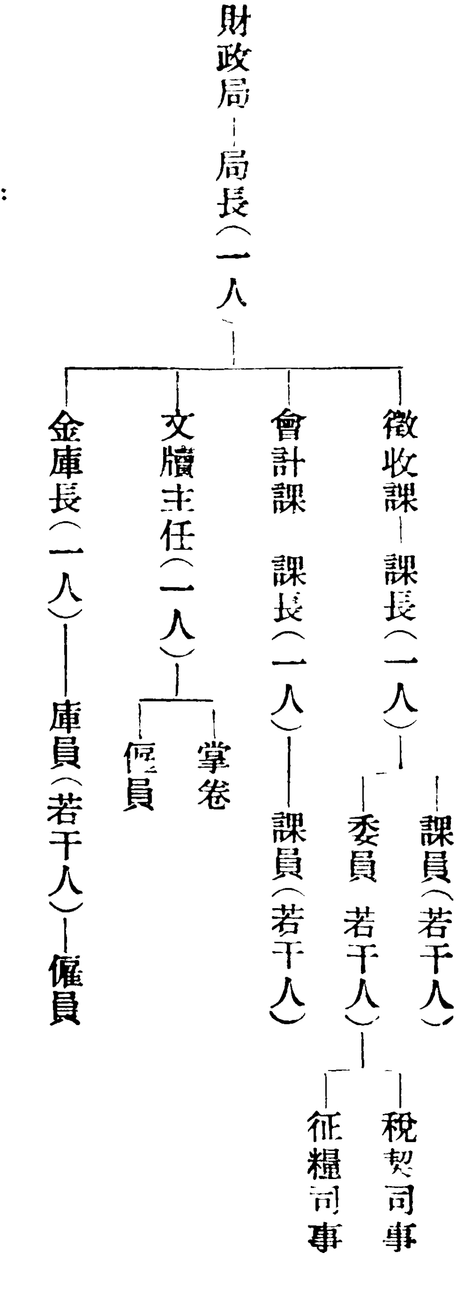
茲再言中山縣政府之組織與職權。

依照中山縣政府組織條例之規定，縣長之下，分設祕書處，總務科，及財政，公安，教育，建設四局，於必要時，得另設土地，衞生，實業等局。各局設局長一人，祕書處設祕書一人至二人，總務科設科長一人，股主任及科員若干人。此外，縣政府又得設視察員，特務委員，及雇用事務員，幷爲鞏固各屬地方治安起見，得設置縣兵。此外，又設縣政會議，以縣長局長祕書科長組織之，並以縣長爲主席。茲將縣政府組織系統及各局組織，列表如左：

（一）縣政府組織系統表


省政府
縣長（一人）
縣政會議
秘書處
（秘書一人至二人）
總務科
科長（一人）
股主任及科員（若干人）
視察員特務委員事務員縣兵（於必要時設置）
財政局
公安局
教育局
建設局
土地局
衛生局
實業局
（局長一人）
（於必要時設置）

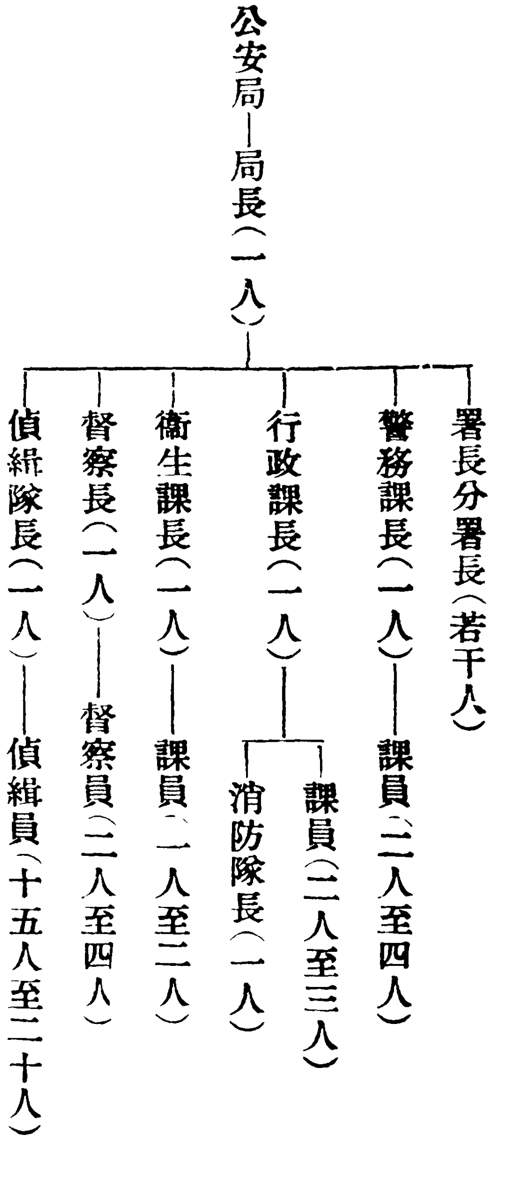
（二）財政局組織系統表



附註：

1. 局長由縣長遴選呈請省府委任，各課長庫長，文牘主任，由縣長自委。課員，庫員，委員，由局長薦請縣長委任。
2. 各課庫因事務繁多，得分股辦事。

（三） 公安局組織系統表



附註：

1、局長之任用與前同，各課處隊長由縣長自委，課員，督察員，偵緝員，由局長薦請縣長委任。

2、員額之設置，視事繁簡定之，遇必要時，得用僱員。

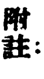
3、各課因事務之繁複，得分股辦事。

4、於轄境內劃分若干區，設警察區署，或分署，置署長或分署長，管理其事務。

5、得召集所屬職員，舉行警務會議。

（四） 教育局組織系統表

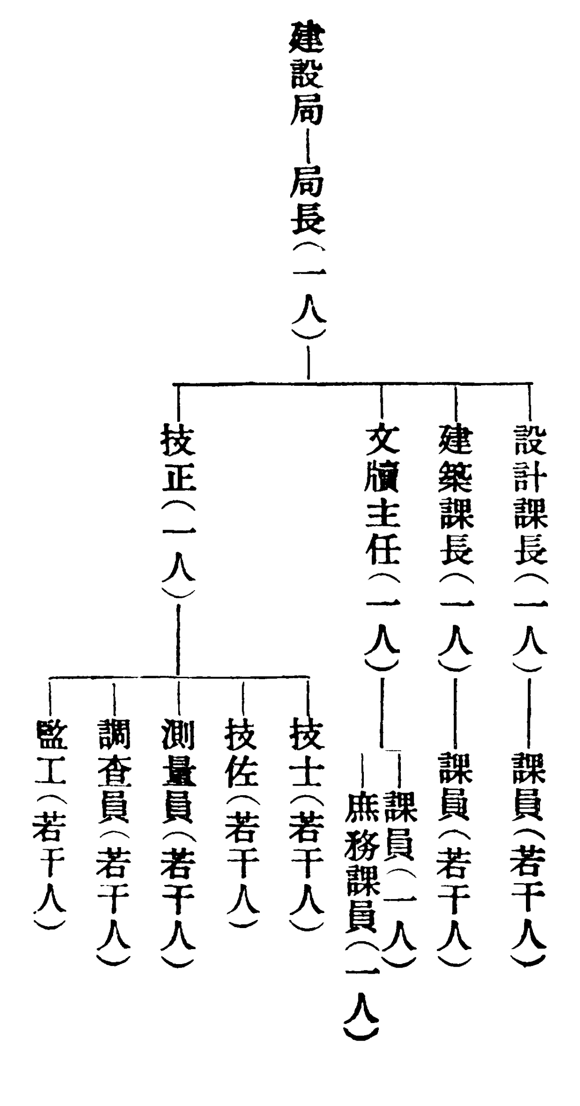
教育局—局長（一人）
- 總務課長（一人）—課員（若干人）
- 學校教育課長（一人）—課員（若干人）
- 社會教育課長（一人）—課員（若干人）
- 督學（九人）



附註:

1. 局長之任用與前同。
2. 得分股辦事，并得用股員。

（五） 建設局組織系統表



附註：

1. 局長之任用與前同，其他職員均由縣長委任。
2. 未指定之員額，由局長秉承縣長酌核分配之。
3. 各課得分股辦事。
4. 得用僱員。
5. 農林，實業，公用，交通等課，暫不設置，由設計建築二課兼任，遇必要時，得呈請縣長再行增設。

吾人既已言其組織，再進而論其職權。

縣長是秉承省政府命令，綜理全縣政務，并執行中山縣訓政實施委員會議決各事項。對於局長，祕書，科長各員，有遴選薦請委任之權；對課長，主任及科員以下之人員，有委任之權。祕書處掌理機要，核稿，典守，紀錄，及編輯等事項。總務科審核各局報告，并掌理管卷，收發，會計，庶務，繕校，及承審案件等事項。其他各局於不抵觸國省縣法令範圍內，得自訂單行章程及各項細則，呈由縣長函請訓政實施委員會核定。此乃與一般縣政府職權不同之處。此外，各局掌理事務，分述如左：

一、財政局　掌理征收稅捐，管理地方官產，籌辦地方公債，及一切財政報解，出納等事項。

二、公安局　掌理全縣警察，偵緝，消防，衞生等事項。

三、教育局　掌理縣屬學校教育，社會教育，及一切文化風俗等事項。

四、建設局　掌理全縣建設事項，及計劃車輛，電力，水利等公用事業

最後，吾人尚須加以說述者，就是經費。依照十八年二月間國府公布之中山縣訓政實施委員會組織大綱第五條之規定，中山縣得保留每年國省兩稅收入總數至少百分之二十五爲本縣地方行政之用，其用途分配，由委員會審定之。嗣十八年九月中央政治會議修正中山縣訓政實施委員會組織大綱，對於該縣經費從新規定爲：「中山縣行政及建設事業經費，由國省兩庫每月撥付三萬元，其用途分配，由委員會審定。但行政費與事業費，應以四與六之比例爲分配標準。」迨二十年七月再行修正該委員會組織大綱，該縣經費除恢復最初之規定，每年以國省兩稅收入總額至少保留百分之二十五爲該縣地方行政之用，仍由委員會審定其用途與分配外，并維持行政費與事業費以四與六之比例，爲分配標準之前例。

由此，可知中山縣之經費，顯非一般縣政府所能比擬。

總之，中山模範縣乃「元勳故里，」自有其獨特的崇高的地位，及其深長的意義。故其組織，職權以及經費等，皆與全國其他各縣完全不同。爰冠於本章而略論之。

第二節　縣政建設實驗區

一、實驗區的意義使命及其由來

何以要設置縣政建設實驗區？換句話說，縣政建設實驗區的動機和目的在那里？簡單的說，就是因爲縣政改革。儘管有怎樣的主張，但或因環境關係，一時不易普遍推行；或因問題複雜，須待爬梳研究；其新制度新事業若還是初次施行的，更宜先事試驗，看其成效如何，或有何種困難，以便斟酌損益，根據此地實驗結果，推廣其他各地。這

就是牠的動機。同時，由此亦可明瞭其目的：一是在於縣行政制度的實驗，一是在於縣行政建設的實驗。前者是要實驗如何建設一個可行有效的制度，後者是要實驗如何促進建設事業的實施。「制度的」和「事業的」底實驗，就是實驗區的基本意義，也就是牠所負的使命。

近年來中國是常在「天災人禍，內憂外患」的四面楚歌之中，政府受着這種種危難之激刺，深覺民族國家的復興大業，應從「庶政」改革入手，而改革庶政的基礎，是在於為「政治骨幹」的縣政建設。所以，二十一年十二月間，內政部舉行第二次全國內政會議時，就認定縣政改善為當今之急務；但以我國幅員之廣，人民之多，習俗之殊，生活之別，經濟文化之差，都市腹地之異，若欲以同一政令，推行全國無阻，必不可能，且易害事。特擬就各省適當地點，設立縣政建設實驗區，以便集中人力財力，就各項事業之需要，權衡緩急輕重，詳定計劃，實地試驗，逐步推進。實驗區辦有成效，其他各區即可依照辦理，比附進行。故內政部即於會議中提出專案，附具各省設立縣政建設實驗區辦法，一併提出討論，大家都認為妥善可行，一致決議通過。二十二年七月經中央政治會議決議，函由國民政府令行政院抄發辦法，轉飭內政部轉行各省政府遵照，這是縣政建設實驗區的由來，也就是牠決定設置的經過。

二、設置實驗區的條件及其定性分析

實驗區的範圍，原則上是以縣為單位，但必要時，亦得擴充為數縣。各省為比較實驗的效果，幷便於互相觀摩起見，得就風土人情不同的地方，設立兩個以上的實驗區。

實驗區的選定，應具有怎樣的條件才能合格呢？依據內政部頒行的各省設置縣政建設實驗區辦法，規定實驗區之設置，必具有下列條件之一者爲合格：

一、該區情形可代表本省一般情形者。

二、交通便利，地位適中者。

三、從前辦理自治較有成績者。

四、地方有領導人才，且能出力贊助者。

五、實驗場所有相當設備者。

自內政部將此辦法通行各省遵辦以後，各省按照規定，多已有實驗區的設置。這種特殊的實驗區制度，實在並不是特殊的，本來是想對於一種新制度或新事業實驗出一套『易行的』而且是『有效的』的新方法，新策略來，以便他縣亦可參照施行，由這一地漸漸推廣到其他各地。所以，實驗區制度不是新奇的，是平凡的；非高深的，是淺易的；非特異的，是普通的；非學者的，是平民的。凡是高懸着目標，爲純理想的實驗；或用特殊的政策，爲目的底探求者，都是沒有了解實驗區的本旨，陷於極大的錯誤。各省對於實驗區的旨趣，每有所誤會，於是在實際設施時，便往往犯着失了本意的毛病。內政部有見及此，乃於二十二年十一月，舉出實驗區注意要點六項，分別加以闡述，通電各省參照。其六項要點是這樣的：

一、實驗區之建設事業，係整個的縣政府事業，舉凡財政、教育、實業、建設等廳主管之事，均應在實驗範圍。過

去各省每有誤認實驗區或實驗縣為民政廳直屬機關，其他各廳，或取旁觀態度，或且從而阻撓之者，實屬重大錯誤。

二、實驗區之區長官或縣長，首貴有行政實權。既經愼選賢才使其任事以後，在不抵觸法令範圍以內，省政府及各廳，可不必事事干涉；在設有行政督察專員之區域，尤宜寬假事權，俾得放手做去，以符實驗之本旨。且縣政建設發端最難，舉凡政治經濟之一切設施，均須批亢擣虛，掃除障礙，試行之初，總不免對少數人士，有不便利之處，好事者譸張為幻，藉故阻撓，省政府及各廳，遇有控訴實驗縣長案件，似不必事事查辦，以期阻力潛消，新政易於實驗。

三、實驗縣縣政府，其組織既須較一般縣政府加以充實，更須舉辦各種建設事業，自應有擴充之經費，故部頒辦法第十九條規定實驗區之經費，應就地方收入款內保留百分之五十以上充之，此所謂地方收入，凡係國家收入以外之一切省縣收入，均包括其內，有認地方收入為省稅以外之縣有公款收入，實屬誤會。

四、所謂實驗云者，係以制度與事業為實驗，非僅選賢與能而已。某種制度或某種事業之進行，經過相當實驗時期，在甲區著有成效者，卽可依次推廣於乙區丙區，以及於全國，而後實驗之功效始大。否則，人存政舉，人亡政息，有治人而無治法，殊非本部設置實驗區之初意。

五、實驗區之設施，在完成整個的縣組織，故對於縣行政組織，與縣以下之社會組織，均應加以注意，縣行政

與地方自治不可勉強分立，整個縣行政，尤爲實現縣自治之先決問題。其次縣政府及其下之各種組織，須側重經濟上之效用，凡妨礙經濟發展之組織，應卽取消或改善之，一切組織須使其成爲發展社會經濟之組織，不可徒託虛名，忽視實效。

六、此次設置實驗縣之目的，在形成一最低限度之標準縣，以供他縣或他省辦理縣政建設者之借鏡，只須達到此種程度，實驗縣之能事已畢，幷非萃全省之人力財力盡用之於此一縣，藉以裝點門面，倘一縣畸形發展，其他各縣均望塵莫及，難以取法，亦與本部主張設置實驗縣之本旨不相吻合。

以上六點，把實驗區的旨趣使命及其實施上應注意之處，都扼要的闡發無遺，凡關心或從事地方政治者，應特別加以注意。

三、實驗區的組織職權及其實施程序

（1）組織和職權　實驗區內的縣政府之職權比普通縣政府的要大些，因爲這樣，牠才能較自由的進展，必要時，幷得設立縣政建設委員會，集合專家，負調查事實，訂定計劃，訓練人才及實地試驗的責任。其委員會及縣政府的組織辦法，係由各省政府自行訂定，咨請內政部核准備案。所以各省實驗縣縣政府的組織是不盡相同的。關於這點，留待下節再說。實驗區的行政範圍，在一縣者，由縣長負責；在兩縣以上者，由各該縣縣長負責，於必要時，得另組區公署，設區長官一人，總攬實驗區內一切行政。如對於中央及省的法令之執行，確認爲有礙難時，得自行斟酌變更，但須呈轉中央核准備案。應事實上的需要，幷得自行制定單行法規。實驗區的事權範圍，可總括爲下列

三種：（一）依法令屬於縣者，（二）雖非縣之事權而有實驗性質者，（三）上級政府特別交辦者。

（2）經費　實驗區的經費，非普通縣政府的經費可比。牠是規定由地方收入款內（國家收入以外之一切省縣收入），保留百分之五十以上充之，此所謂地方收入，是以二十年十一月二日國民政府公布之辦理預算收支分類標準案內所列舉的地方收入各項爲限。如果這應留的地方收入數額還不足時，可以呈請省政府酌量由省庫補助，其原有之一切附加及苛捐雜稅，則應分別蠲免或整理之。凡屬於省經營之事業，或具有全省一致性質之試驗事業，其經費均由省庫籌撥應用。實驗區之財政，是要剷除一切積弊，實行公開，并厲行統收統支辦法，絕對不許各機關任意分割或挪用。

（3）實施的方式與程序　實驗區的縣政實施程序，分爲兩個時期：第一，行政整理時期，如財務行政，公安行政，教育行政之整理等；第二，地方建設時期，如測量土地，修築道路，改良農事，提倡合作，添辦學校，普及教育，醫療救濟設備等。以上兩時期的工作，必須循序舉辦，在第一時期，應以整飭吏治，滌除積弊爲中心工作，并須特別注意整理財務行政及公安行政。因爲財務行政之整理，是直接關繫人民生計；公安行政之整理，是直接關繫社會秩序。假使不先整理此兩種行政，則其他一切行政就皆不能或不易整理推進。

實驗區內各地的經濟交通文化以及社會組織，是不盡相同的。縣政的設施，可以依其性質的差別，將全境劃分爲幾個區域，在每一個區域中選擇適合於當地民衆需要的中心事業，從事實驗。如事實上沒有這種需要，自可作全般的普遍施行。

實驗區之縣政設計及實施，應注意下列各原則：

一、一切設施須根據現實環境之需要與當地人民的程度定之，勿重形式，勿求速效。

二、實施計劃，應先就已推行之事項加以整理，排除消極的障礙，避免不必要的紛更。

三、隨時隨地與其他各種專門團體及機關，分工合作，聯絡進行。

四、從各種實驗事業中，訓練人民，培養專才。

五、辦理地方行政及自治人員，對於書面報告表式塡寫，以及不切實際之標語口號，宜力求減少，務須深入農村，設法解除農民痛苦。

六、注意人民團體組織，輔導人民實行自治。

七、採取政、教、富、衞合一辦法，以適當之步驟，實現整個之計劃，謀農村之復興。

八、辦法力求簡易與普及，以期減少人民負擔，幷爲大多數人民謀利益。

九、一切事業之進行，須具有實驗之精神，以使將來得根據推行於他縣。

第三節　五個實驗縣的方針和組織

上節只是綜合的，抽象的說明了縣政建設實驗區的輪廓。本節則進一步將各省實驗區——較著名的五個實驗區的組織和方針，作一個分析的具體的檢討。至於牠們的建設實況，則容待後面研討縣政個別問題時再說：

各省先後所設立的實驗區，計有江蘇的江寧，浙江的蘭谿，河北的定縣，山東的鄒平與荷澤，山西的陽曲，太原

及榆次，湖南的湘潭（規定後並未實行）與衡山，湖北的孝感，雲南的昆明，昭通，保山，玉溪及宜良，河南的輝縣與禹縣，廣西的賓陽，察哈爾的宣化等二十個實驗縣。他如僅實驗某種事業如土地合作等實驗縣均尙不在此列。各實驗縣的縣長都是富有學識和經驗的一時之秀。自二十二年以迄於今，爲時已三年餘，各實驗縣的試驗效果怎樣？是否已達到了牠們的目的？其所試驗的結果，是否能逐步推進，施行於其他各縣？這是很重要的問題。如果不能『形成一最低限度之標準縣，以供他縣或他省辦理縣政建設者之借鏡，』就根本失去了實驗的基本意義。倘全國一千九百餘縣的政治依然是在黑暗之中，卽使有幾個縣的政治能有高度的進展，或如內政部所說：『倘一縣畸形發展，其他各縣均望塵莫及，難以取法。』也終是無濟於事的。所以實驗縣能否以其實驗的結果推行他縣，就是實驗縣事業成敗的試金石。

在上述許多實驗縣中，成效較著而最引起時人注意者，莫若江寧，蘭谿，定縣，鄒平及荷澤等五處。就此五縣的性質加以分析，江寧與蘭谿是同一『類型』的，鄒平與荷澤是同一『類型』的，而定縣之欲藉政治的力量以實現其所預擬的『法寶』則又近似於鄒平與荷澤。茲請言其方針與組織。

（一）方針

1.江寧與蘭谿　江寧實驗縣政府是成立於民國二十二年二月，蘭谿成立於同年九月。這兩縣可以說是親兄弟，其目的同，其措施同，其實驗期間亦同（均定爲四年，）其縣長與主要佐治人員亦皆爲中央政治學校師生。據江寧實驗縣長梅思平先生在蘇省紀念週報告：『省政府設立實驗縣的意義一方面要牠實驗縣的制度，怎樣。

最好。現在縣的制度，有什麼不便的地方，改一個制度是不是要好一點；一方面要牠實驗縣政應如何推行，成效最著，所以給實驗縣相當的自由，讓牠自由辦理縣政，視其結果，以研究各縣是不是都要如此進行。江寧實驗縣這兩年來所做的，就是以此兩項使命爲目的。」蘭谿實驗縣的使命亦復與此相同，一樣的都是以現代的整個縣政爲出發點，其施政方針，都以黨綱政綱爲根據。誠如蘭谿縣長胡次威先生在蘇省紀念週報告，說江寧和蘭谿都是方法的實驗，政治的實驗，而不是主義的實驗，『祇能在三民主義之下，來實驗行政的方法，決不能離開三民主義的立場，去實驗主義。所以蘭谿除了三民主義，沒有別的主義；除了黨及政府的政策，沒有別的政策；除了中央及省的法令，也沒有特殊的法令。』

關於牠們縣政措施所準繩的原則，大都依照內政部所提示的辦法，如一切設施須根據現實環境之需要，與當地人民的生活程度；採取政教富衛的合一精神，以整個計劃，謀農村之復興地方自治之完成；從各種實驗事業中，訓練民衆培養人材；隨時隨地與其他各種團體及機關分工合作，聯絡進行。例如政教合一，教建合一，校社合一等，均爲此種合一精神的具體表現。而蘭谿縣政府復特揭櫫：一、在本身方面則『潔己奉公，』決不妄取人民一錢，如有貪污情事，卽予以極嚴厲的處分；二、在財政方面則『不加捐稅，』並且設法取消不合理的捐稅；三、在決定政策方面則『顧全環境，』不全以理想行事，以順應民衆之需求；四、在施行政策方面，則『循序漸進，』決不願百廢俱興，而一事無成；五、在工作方面，則『實事求是，』脚踏實地的幹。以期建設廉潔政府，與民更始，而圖縣政之革新與進展。

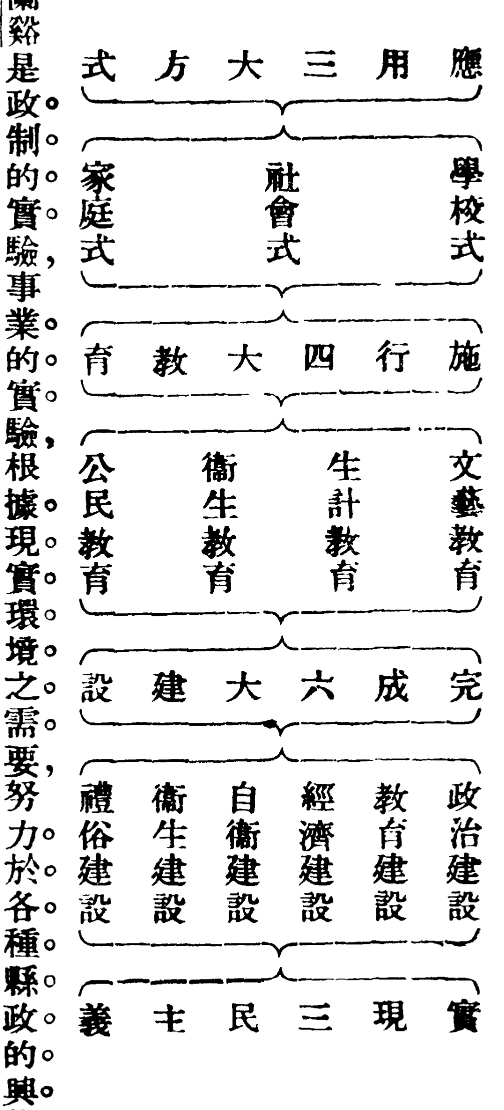
2.鄒平與荷澤　這兩縣皆成立於二十二年七月，一在魯東，一在魯西，同受山東鄉村建設研究院的指導，其工作人員亦皆爲該院院長梁漱溟先生所領導研究之村治工作同志。梁氏是鄉村建設運動的力行者，他認爲國家的建設應從鄉村建設做起，而鄉村建設應該是自動的，不是被動的，所以他復主張應先啓導民智使民衆自動覺悟起來，『由下而上』，一層層的建築上去。並非如江寧蘭谿之以政治力量『從上而下』去建設。欲使這『由下而上』的村治工作發展開去則有賴於知識分子同鄉，深入農村，以盡其啓發指導之功。這就是鄉建研究院的旨趣。溯其所以如此主張的理由，即是：感於中國頻年變亂，蓋由於近百年來遭遇一種不同文化之侵入，激起自身傳統文化之一大轉變，因之由舊文化而產生之固有的社會組織和構造，均節節崩潰，蕩然靡遺，此時而言求治實非徒事塗飾所能爲功，而應從根本上建立其自身所適用之一種新組織的機構，這種機構，必於鄉村養其胚胎，植其萌芽，而後吸取近代的生產技術和組織，乃能開展長成。本此理論的根據，故其兩縣實驗的工作分爲三項：(一)地方行政實驗工作，(二)地方自治工作，(三)社會改進實驗工作，而其中以第三項工作尤爲重要。蓋『第一項的完成，有待於二三兩項的進展；而第二項的促進，又有賴於社會改進者甚大。』并且認定：『縣政建設工作，應從改進農村社會入手』，其實行的方法，就是將原有的行政和教育兩系統，合而爲一，名爲『政教合一制』，仿照古代鄉序制度、村設村學，鄉設鄉學，縣總其成，寓政於學，以實行『師統政治』。要之其實驗工作以學爲出發點，以促進鄉村經濟爲對象，以完成眞正的人民自動的地方自治爲終點。

3.定縣　定縣亦成立於二十二年七月，是河北縣政建設研究院的實驗區，該院院長係由平民教育促進會

刱辦人晏陽初先生兼任，同時，又可說是平教會已經工作多年的華北實驗區。平教會是學術機關，研究院是行政機關，兩者有着密切的關係，正如晏陽初先生所說：「從研究院方面看是「政治與學術合作」從平教會方面看是「學術與政治合作，」兩方面共同的目標，或者可以說是想達到政治學術化，學術政治化。」前者以研究學術之所得，可供後者實施之資，而定縣則為實施時的實驗室。所以定縣的實驗工作，只是將平教會的抽象理論作具體的實際試驗，也就是利用政治的力量去推動實施。因此，我們要認識定縣實驗的根據，就不能不先明瞭平教會的旨趣。該會是重在社會教育的研究和實施，想以社會教育的力量來解決中國農村問題。晏陽初先生是負責領導努力社會教育事業的。他在第一次鄉村工作討論會上，曾說：『在定縣，我們研究的結果，認為農村問題是千頭萬緒，從這些問題中，我們又認定了四種問題是比較基本的。這四大基本問題，可以用四個字來代表牠，即所謂愚，窮，弱，私。』又說：『在這幾個缺點之下，任何建設事業是談不到的。要根本解決這四個基本問題，我們便要從事四種教育工作。』即以(一)以文藝教育醫「愚」以培養「知識力」；(二)以生計教育醫「窮」以培養「生產力」；(三)以衞生教育醫「弱」以培養「健強力」(四)以公民教育醫「私」以培養「團結力」以上為四大教育。並以「學校式」「社會式」及「家庭式」三種教育方式為推行之方法，以完成「六大建設」實現「三民主義」茲圖解如左：

這就是平教會與研究院集中人力財力在定縣整個實驗工作的內容，也就是牠的施政方針。

五個實驗縣的方針既經分析，茲再作綜合的比較，以觀其異同。



一、江寧和蘭谿是政制的實驗，事業的實驗，根據現實環境之需要，努力於各種縣政的興革，看新制度新事業之是否可行而有效。而鄒平與荷澤以及定縣則是哲理的實驗，科學的實驗，牠們心目中先懷着一種理想，同時又不滿於現實政治，所以就找一地來做牠們的理想的實驗。前者重在政制的革新，然後促進其他的革新；後者重在社會教育之改進，然後漸漸使其他的改進。

二、江寧和蘭谿兩縣認爲縣政的建設，應用政治的力量去推進，較爲迅速而確切，先要在上者做到清明，而後在下者方能悅服，即是主張由上而下的。而鄒平荷澤及定縣則認爲政治的改造，應先啓發民智，使其自動的覺悟起來解決他們自身的問題，一層層的向上建築，即是主張由下而上的。

三、江寧和蘭谿是由於政府的發動，受政府的指揮，故其辦法是灌注的，強制的，直接的。而鄒平荷澤及定縣則皆先由私人發動，依自己的理想，故其辦法是啓發的，感化的，間接的。

(二)組織

1.江寧與蘭谿　此兩縣既皆以現代整個縣政爲出發點,爲政制事業的實驗,故其組織幾乎完全相同。縣政府設縣長一人,綜理縣政,將從前的「直線制」改爲「總攬制」,裁撤各局,於縣政府內分設民政,財政,教育,建設,公安,土地六科,(土地科實際上均未設置,所有地政事宜歸由財政科兼管)各科設科長一人,由縣長遴請主管廳委任,秉承縣長處理科務,又設科員及專門人員或技術員若干人,由縣長委任,分辦各科事務。爲辦理事務及繕校,得設事務員及書記。各科之外,另設秘書一人或二人,秉承縣長處理政務,及辦理不屬於各科之事務。各科之間,設有「縣政府會議」以縣長、秘書、科長組織之,以縣長爲主席,共同討論各種事務之進行。縣政府之上,又設「縣政委員會」爲實驗期間之特別組織,掌規劃及監督縣政事宜。縣長人選亦由該委員會決定,薦請省政府議決任用。該會委員在江寧由省政府聘任委員九人至十三人組織之;在蘭谿,則以省政府全體委員秘書長及實驗縣縣長組織之。同時並將舊有各種無裨實際的委員會一律裁撤,另組織參政委員會代行其職權,該會委員由縣黨部委員與縣政府秘書科長及由縣政府聘當地士紳若干人充任之。兩縣職權均較一般普通縣政府爲大,但就兩縣本身相較,則蘭谿不若江寧之大,蓋江寧縣政府根據組織規程,對省政府令辦之事,遇有特殊困難情形時,得敍明理由,呈請展緩執行,而蘭谿縣政府則仍須受現行法規及省廳命令之相當拘束也。且江寧實驗縣尤有一種與衆不同之權益,卽該縣稅收不必解交省庫,以所有收入盡用之於該縣事業是已。

茲附江寧蘭谿兩實驗縣縣政府組織規程及組織系統圖於后,以便參閱。

江寧自治實驗縣組織系統表 附各科職掌

- 江蘇省政府
- 縣政委員會
  - 縣政府
    - 縣長
      - 縣政府會議
        - 民政科
          - 衛生股
          - 社會行政股
          - 自治股
          - 戶籍股
        - 公安科
          - 督察股
          - 警衛股
          - 司法股
        - 財政科
          - 經徵股
          - 會計股
          - 地政股
        - 教育科
          - 學校教育股
          - 社會教育股
          - 教育視導股
        - 建設科
          - 實業股
          - 技術股
          - 合作股
        - 禁烟科
          - 稽核股
          - 牌照股
          - 戒烟所
      - 秘書室
        - 文書股
          - 收發室
          - 繕校室
          - 檔案室
          - 公報室
        - 人事股
        - 統計室
        - 庶務室
      - 行政效率研究委員會
      - 法規編審委員會
      - 合作指導員
      - 農業改良管理處
      - 蠶桑改良實驗區
      - 電力灌溉委員會
      - 縣立林場
      - 鄉鎮小學
      - 中心小學校
      - 分征收處
      - 總征收處
      - 警察局
        - 分駐所
        - 派出所
      - 鄉鎮公所
      - 地方自治指導員辦公處
      - 衛生所—分所
      - 衛生院

秘書室掌理事項

一、關於機要事項。
二、關於審核文稿及法規編審事項。
三、關於文件收發及檔案保管事項。
四、關於典守印信事項。
五、關於縣會公布事項。
六、關於縣政府及所屬各機關職員任免及考核事項。
七、關於統計事項。
八、關於會議事項。
九、關於公報及其他刊物編輯發行事項。
十、關於縣政府圖書管理事項。
十一、關於縣政府庶務事項。
十二、關於其他不屬各科事項。

民政科掌理事項

一、關於地方自治及選舉事項。

二、關於保育救濟事項。
三、關於禮俗事項。
四、關於名勝古蹟保存管理事項。
五、關於褒恤事項。
六、關於寺廟僧道管理登記事項。
七、關於戶籍事項。
八、關於公共衛生事項。

財政科掌理事項

一、關於征稅事項。
二、關於募集公債事項。
三、關於公款公產管理事項。
四、關於預決算之編造審核事項。
五、關於款項之出納保管事項。
六、關於收支之登記稽核事項。
七、關於土地之調查測丈登記事項。

八、關於釐定經界事項。

公安科掌理事項

一、關於警察行政事項。
二、關於地方保衛事項。
三、關於消防事項。
四、關於協助禁烟事項。
五、關於保護森林漁獵事項。

教育科掌理事項

一、關於學校教育事項。
二、關於社會教育事項。
三、關於其他文化事項。

建設科掌理事項

一、關於水利事項。
二、關於交通事項。
三、關於其他工程事項。

四、關於合作指導事項
五、關於農村救濟事項。
六、關於農林鑛產事項。
七、關於工商行政事項。
八、關於公用事業事項。

禁烟科掌理事項

一、關於調查及督促縣屬各區實施禁烟禁毒事項。
二、關於私販私售私吸私種之偵緝事項。
三、關於吸食烟毒犯之調驗復驗事項。
四、關於縣屬禁烟人員之考績奬懲事項。
五、關於處理烟毒案內之沒收財產事項。
六、關於限期禁烟章則所規定之罰金提奬事項。
七、關於牌照憑證之發給保管及費用征收事項。
八、關於土膏行店售吸所暨烟民之註册登記及取締事項。
九、關於其他查禁烟毒事項。

江蘇省江寧自治實驗縣組織規程

第一條　江蘇省政府爲改善縣政，推進縣治起見，設置江寧自治實驗縣，直屬省政府，其實驗期間，以四年爲限。

第二條　江寧自治實驗縣，設縣政委員會，由省政府聘任委員九人至十三人組織之。

第三條　縣政委員會，設正副委員長各一人，由省政府於委員中聘任之。

第四條　縣政委員會受省政府之委託，負責全權指導監督江寧縣政之推行。

第五條　江寧自治實驗縣，設縣長一人，由縣政委員會提請省政府任免之。

第六條　江寧自治實驗縣縣長，秉承省政府之命令，及縣政委員會之指導，處理全縣政務。

第七條　省政府行文，對縣政委員會用函，對縣政府，概以府令行之。

第八條　江寧縣政府，對省政府令辦之事，遇有特殊困難情形時，得敍明理由，呈復請予展緩執行。

第九條　江寧縣政府，對縣政推進之狀況每三個月須向省政府報告一次。

第十條　本規程由江蘇省政府委員會決議施行。

浙江省蘭谿實驗縣縣政府章程

第一條　浙江省政府爲實地試驗縣政之建設及縣政府之制度，特指定蘭谿爲實驗縣。

第二條　實驗縣置縣政委員會，以省政府全體委員省政府祕書長及實驗縣縣長爲委員組織之。

第三條　實驗縣縣政委員會掌規畫及監督縣政事宜。

第四條　實驗縣縣政府設縣長一人，由民政廳遴請省政府議決任用，受省政府及縣政委員會之監督指揮，綜理縣政監督所屬機關及職員。

第五條　實驗縣政府設祕書二人，由縣長遴請民政廳委任秉承縣長處理政務及辦理不屬於各科之事務。

第六條　實驗縣政府採集權制度，不設各局，設置左列各科。

一、民政科　掌關於地方自治選舉戶籍民食宗教禮俗社會救濟古物保存及著作出版等事項。

二、財政科　掌關於征稅募債管理公款公產編製預算決算及款項之出納保管登記稽核等事項。

三、公安科　掌關於警察保衞團衞生禁烟消防救災及保護森林漁獵等事項。

四、建設科　掌關於農礦工商森林水利道路橋梁公用事業合作事業等事項。

五、教育科　掌關於學校圖書館博物館民衆教育館公共體育場公園及其他社會文化事業等事項。

六、土地科　掌關於整理土地釐定經界及土地征收等事宜。

第七條　實驗縣縣政府各科設科長一人，由縣長遴請主管廳委任秉承縣長綜理科務。

第八條　實驗縣縣政府各科設科員及專門人員若干人由縣長委任分辦各科事務。

第九條　實驗縣縣政府各科得依事務之繁簡分股辦事。

祕書所辦事務，得以科員佐理之。

第十條　實驗縣縣政府爲辦理事務及繕校得設事務員及書記。

第十一條　實驗縣縣政府辦事通則各科辦事細則均由縣長擬送縣政委員會議決後呈報省政府及主管廳處備案。

第十二條　凡本章程所未訂定者均依修正縣組織法之規定。

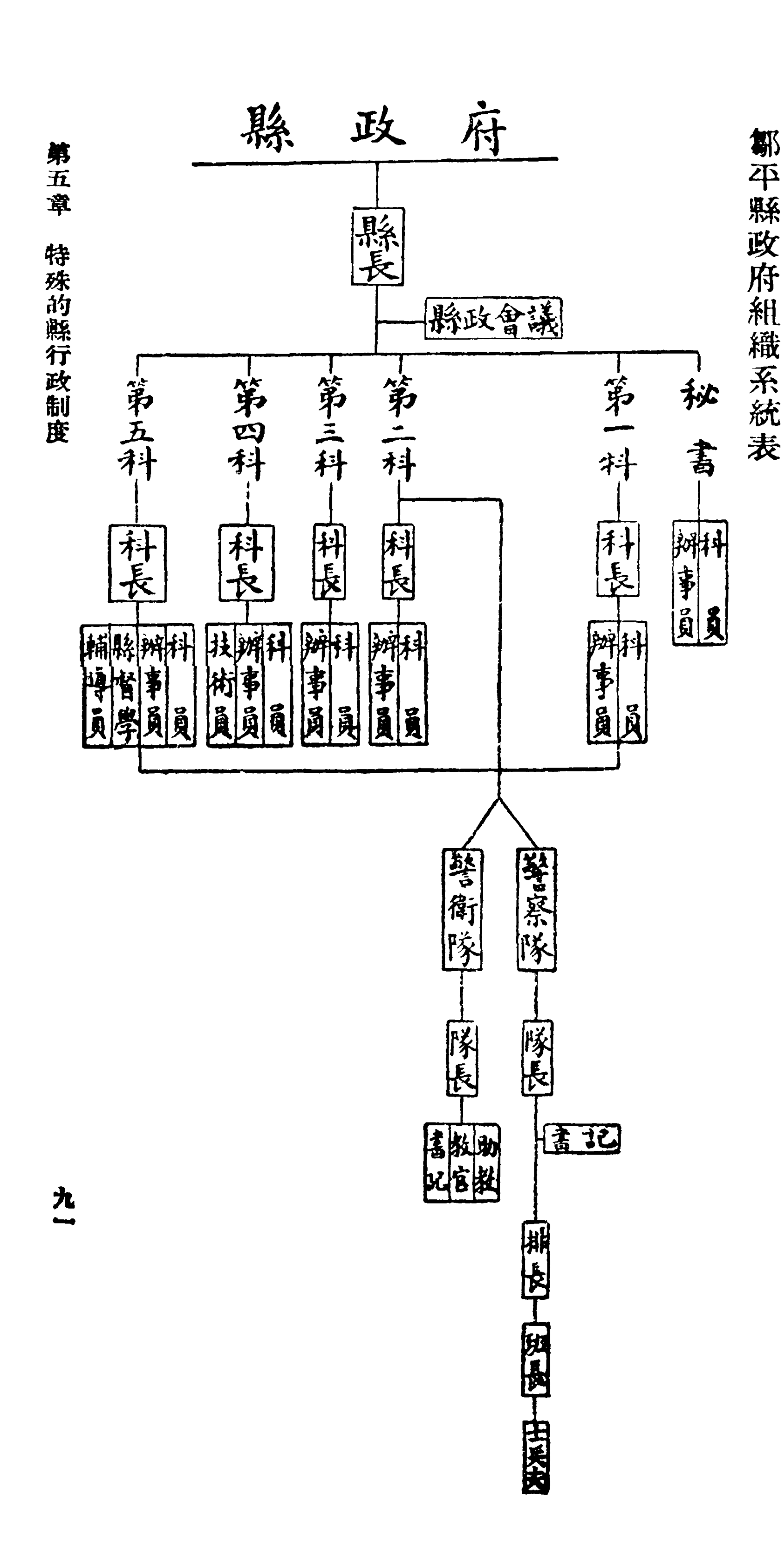
第十三條　本章程自浙江省政府公布日施行。

2. 鄒平與荷澤　此兩縣同爲山東鄉村建設研究院的縣政建設實驗機關，其目的是在將該院研究出來的辦法，分別加以實驗推行，幷使該院所造就的人才，有實地工作和發展抱負的機會。所以實驗縣政府只是研究院的一部，乃在整個的組織計劃之下，以期完成其鄉村建設的任務。故其縣政府的地位，與其他縣政府不同，而是與學術研究機關打成一片，直接的受學術機關的指揮監督，因之縣長亦由研究院選薦，呈由省政府任命之，但該院對於縣政府的指揮監督，實較省政府爲親切，爲有力；而又以其在人事上既得密切聯絡，與院方的精神亦易融洽團結，意志亦易集中，步調自亦一致。在研究院方面，既可使理論得到實驗機會，不致流於虛玄；而在縣政府方面，亦可使實際工作得有理論的啓迪，不致感到枯窘。

鄒平在未改爲實驗縣以前，縣政府內部僅有祕書及第一第二兩科，縣府以外復設有公安，財政，建設，教育四局，此外還有一個民團大隊部。事權分散系統又不整齊。自劃爲縣政建設實驗區後，（二十二年七月）就實行裁局改科，合署辦公，幷裁撤民團大隊部，以及改各區鄉鎮公所爲鄉村理事制度。這是第一次的改革。嗣於二十三年鑑於縣政府經費和組織各方面，仍有改革必要，因呈准省府於同年七月又實行改革，大多重在經費方面。這是第

二次的改革。至二十四年一月又呈准省府改革一次，這是第三次的改革，即爲至今所沿用者。縣政府設縣長一人，下設祕書室及第一、第二、第三、第四、第五等五科，各科設科長一人，科員辦事員技術員若干人，並得酌用雇員。科祕之間復設縣政會議，以縣長祕書科長等組織之。又應事實上之需要得設置各種專門委員會；爲輔導鄉村學工作起見，得設輔導員若干人。鄉學村學之設，旨在改進社會，以教育培養工夫，就一村一鄉引入團體組織，趨於互助合作，藉以改革行政促成自治。至於荷澤，自改爲實驗縣後，對於行政組織亦大加改革，凡性質相類的機關即行合併，

鄒平縣政府組織系統表



縣府內分設一二三四等四科，舊有教育實業各局均行取銷，僅留警察局。各科局室之間亦設縣政會議，此外，於地方上並設鄉農學校，為鄉村建設的中心機構，均與鄒平大致相同。茲附鄒平實驗縣政府組織規程及組織系統表，及其鄉學村學組織系統表；及荷澤縣行政系統圖解；及山東鄉村建設研究院組織系統表於后，以便參閱。

修正鄒平縣政府暫行組織辦法

（一）鄒平實驗縣縣政府於山東省政府及山東鄉村建設研究院指揮監督之下處理全縣行政監督地方自治指導社會事業等事務。

（二）縣政府設縣長一人綜理全縣政務縣長由研究院遴選呈由省政府任命之。

（三）縣政府於不抵觸中央及省之法令範圍內得發布命令制定單行法規。

（四）縣政府執行中央及省之法令確認有礙難時得呈由研究院轉請變更之。

（五）縣政府設祕書室及各科其掌理事務如左。

甲、祕書室職掌如左。

（1）關於機要事項。

（2）關於總核文件事項。

（3）關於法規編審事項。

（4）關於職員進退考績事項。

(5)關於典守印信事項。
(6)關於縣政會議縣地方會議鄉村建設輔導會議事項。
(7)關於文件收發事項。
(8)關於編存檔案事項。
(9)關於統計事項。
(10)其他不屬各科事項。

乙、第一科職掌如左。

(1)關於戶籍調查事項。
(2)關於人事登記事項。
(3)關於鄉村自治委任人員之任免考核奬懲訓練指揮監督事項。
(4)關於鄉村區域之劃分變更事項。
(5)關於禮俗及宗教事項。
(6)關於保存古蹟古物事項。
(7)關於社會救濟災歉勘驗事項。
(8)關於人民集會結社事項。

（9）關於行政訴訟事項。
（10）關於褒卹事項。
（11）關於慈善團體監督事項。
（12）關於庶務事項。
（13）關於衛生行政事項。
（14）關於本科職掌之章則擬訂事項。
丙、第二科職掌如左。
（1）關於地方保衛事項。
（2）關於征役事項。
（3）關於自衛訓練及軍訓事項。
（4）關於送達催征緝捕解送事項。
（5）關於違警案件之處理事項。
（6）關於消防事項。
（7）關於禁烟禁毒事項。
（8）關於森林漁獵保護事項。

（9）關於其他公安警衛事項。

（10）關於本科職掌之章則擬訂事項。

丁、第三科職掌如左。

（1）關於賦稅之征收整理事項。

（2）關於公債事項。

（3）關於預算決算之編造審核事項。

（4）關於款項之出納保管登記稽核事項。

（5）關於公產保管整理事項。

（6）關於其他地方財政事項。

（7）關於本科職掌之章則擬訂事項。

戊、第四科職掌如左。

（1）關於土地事項。

（2）關於農礦事項。

（3）關於森林事項。

（4）關於水利事項。

（5）關於道路事項。
（6）關於建築事項。
（7）關於公用事項。
（8）關於合作事項。
（9）關於農村金融事項。
（10）關於農工商行政事項。
（11）關於本科職掌之章則擬訂事項。

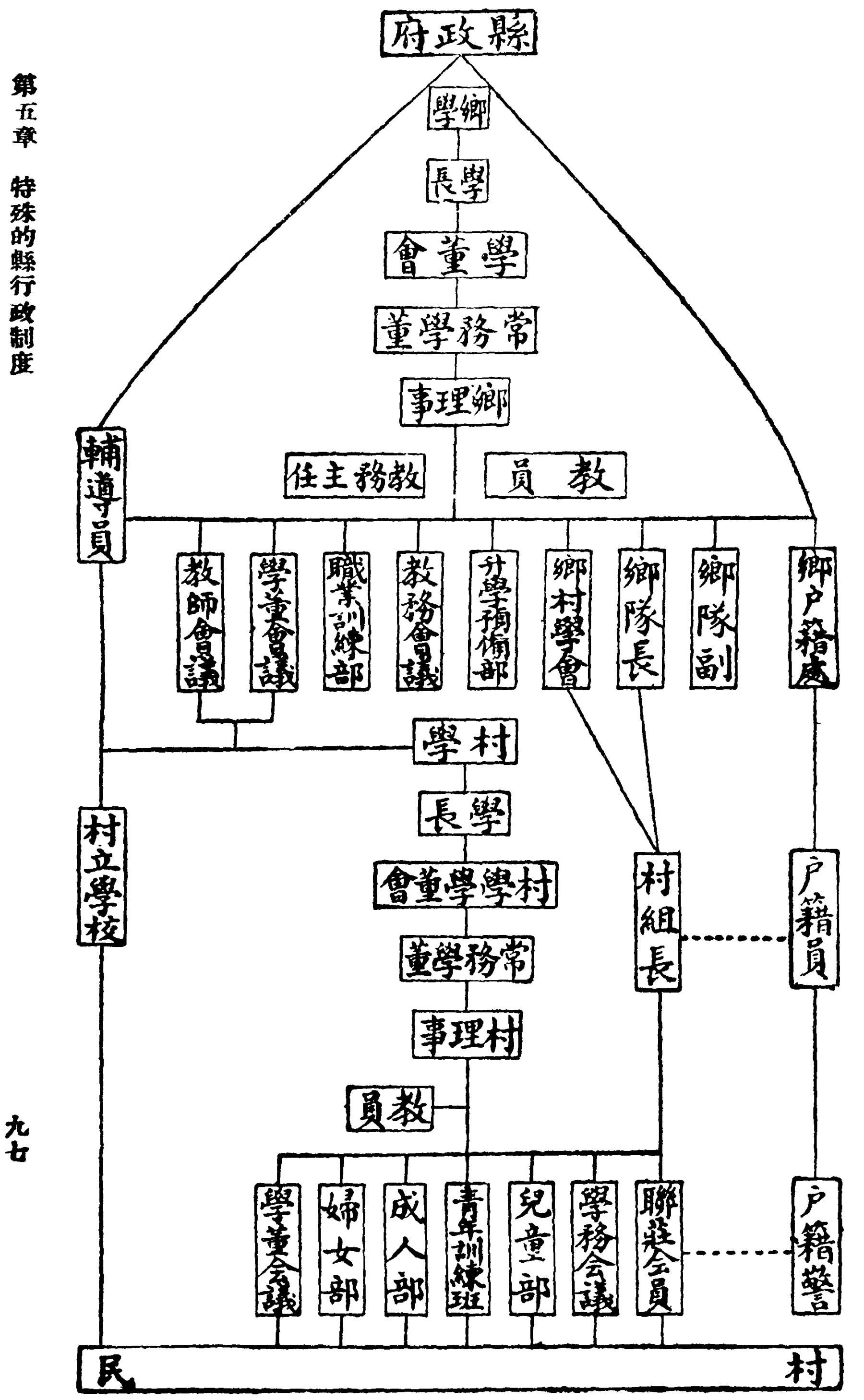
己、第五科職掌如左。
（1）關於學校教育事項。
（2）關於社會教育事項。
（3）關於其他教育事項。
（4）關於本科職掌之章則擬訂事項。

（六）縣政府設祕書一人各科設科長一人由縣長遴選合格人員呈請研究院委任之。
（七）縣政府各室科得依事務之繁簡設科員專門人員辦事員若干人由縣長委任之。
（八）縣政府爲輔導鄉村學工作起見設輔導員若干人由縣長委任之。

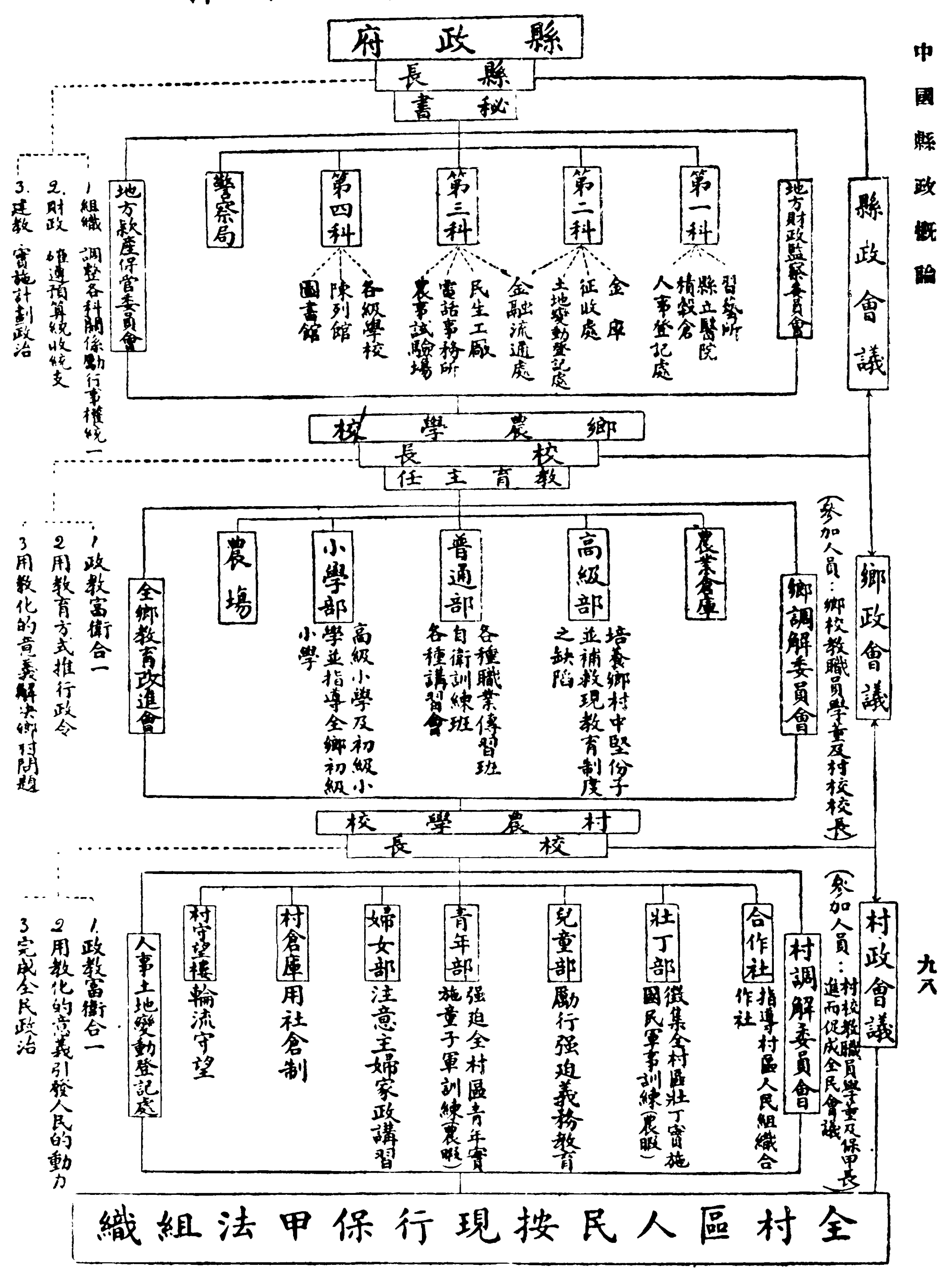
（九）縣政府得僱用僱員。

（十）縣政府爲執行第五條第三項所列事務起見設行政警察隊警衛隊員兵夫馬數額另定之。

鄒平鄉學村學組織系統表

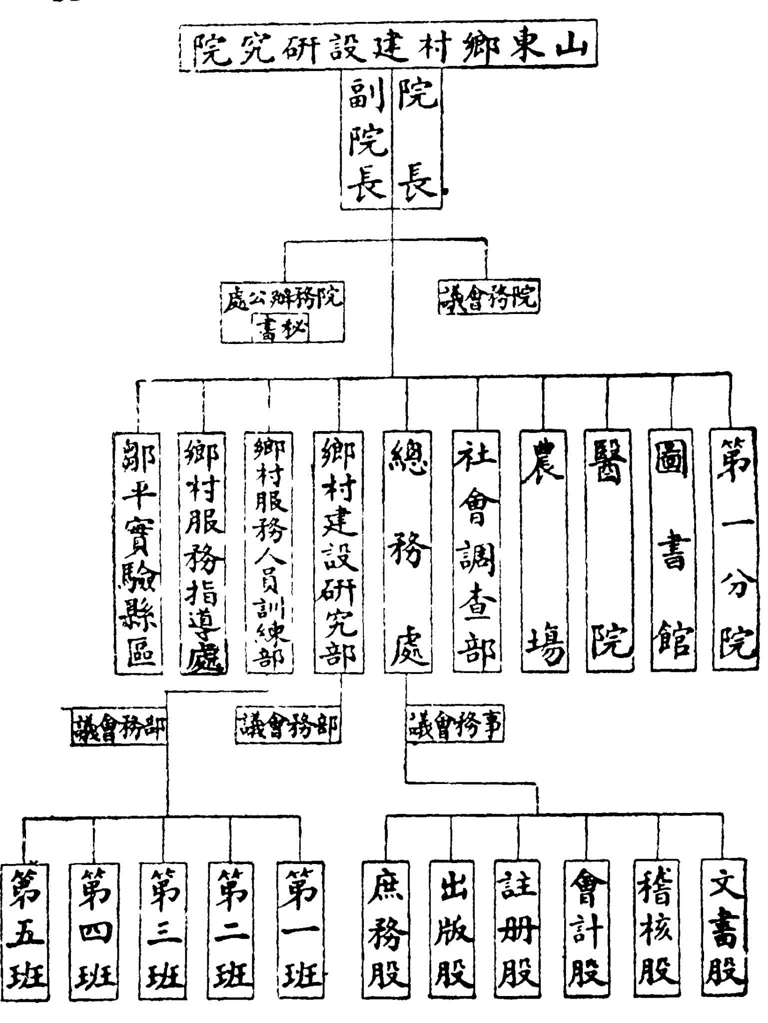


菏澤縣行政系統圖解


縣政府
縣長
秘書
第一科
習藝所
縣立醫院
積穀倉
人事登記處
第二科
金庫
征收處
土地變動登記處
金融流通處
第三科
民生工廠
電話事務所
農事試驗場
第四科
各級學校
陳列館
圖書館
警察局
地方款產保管委員會
地方財政監察委員會
縣政會議
1 組織 調整各科關係勵行事權統一
2. 財政 嚴遵預算統收統支
3. 建教 實施計劃政治
鄉農學校
校長
教育主任
農業倉庫
高級部
培養鄉村中堅份子並補救現教育制度之缺陷
普通部
各種職業傳習班
自衛訓練班
各種講習會
小學部
高級小學及初級小學並指導全鄉初級小學
農場
全鄉教育改進會
鄉調解委員會
鄉政會議
（參加人員：鄉校教職員學董及村校校長）
1 政教富衛合一
2 用教育方式推行政令
3 用教化的意義解決鄉村問題
村農學校
校長
合作社
指導村區人民組織合作社
壯丁部
徵集全村區壯丁實施國民軍事訓練（農暇）
兒童部
勵行强迫義務教育
青年部
强迫全村區青年實施童子軍訓練（農暇）
婦女部
注意主婦家政講習
村倉庫
用社倉制
村守望樓
輪流守望
人事土地變動登記處
村調解委員會
村政會議
（參加人員：村校教職員學董及保甲長 進而促成全民會議）
1. 政教富衛合一
2 用教化的意義引發人民的動力
3 完成全民政治
全村區人民按現行保甲法組織

3. 定縣　定縣實驗縣是河北省縣政建設研究院的實驗區，縣政府卽爲研究院的實驗部。縣政府設縣長一人，由省政府任用之，兼任研究院實驗部主任。縣長綜理縣政，監督所屬機關及職員，執行法令上屬於實驗區縣政府之職權及研究院呈准之方案。

縣政府設有縣政委員會（其人選職權與江寧蘭谿兩縣不同）設委員七人至十一人，由縣長商承研究院



院長聘任之。此十一人之中，一人兼任祕書長，五人分任各科科長，其餘不管科委員五人。管科之委員，重在行政經驗；不管科委員（爲名譽職，）重在專門學術，參與會議，提供計劃，給予學術上與技術上之輔助。

縣政府內部的組織，在初成立時（二十二年）與改組後（二十四年）是不同的。初時，縣長之下，置祕書處，設祕書長一人，祕書二人，並設第一第二兩科，各置科長一人，由祕書兼任。此外，復設公安，財政，教育，建設四局，各局設局長一人，均由縣長商承研究院院長呈請省政府委任之。科員事務員各若干人，由縣長商承研究院院長委任之。此外，尙有承審處，置承審員書記員。（惟據河北省縣政建設實驗區暫行辦法第二項實驗區縣政府組織的規定，除設公安財政兩局外，並得設教育，農業，經濟，保衞，衞生，交通等六科，其設科之多寡，得應縣政建設設計之需要，由縣長商承研究院院長呈請省政府核定。核與實際上的組織二科四局不符。）各局以不對外行文爲原則，重要文件，槪以縣政府名義行之。各科局爲實驗各種設計，集思廣益起見，得設各種委員會，延請地方人士參加組織之。各科局之間，爲聯絡交換意見，設縣政會議，以縣長祕書科長及局長組織之，審議全縣一切行政事宜。

嗣後，（二十四年三月）縣政府改革組織，實行裁局設科，除仍設縣政委員會及祕書處外，並將前設四局二科裁併，改設民政，財政，教育，經濟，公安五科，並實行合署辦公。其各科職掌如下：

一、民政科——掌管調查戶口，編組保甲，輔導自治，整頓積穀，改良禮俗，拒毒息訟，興辦保健，及其他與民政有關事項。

二、財政科——掌管土地陳報，丈量，整理稅則稅法，改善征收方法，及其他有關財政事項。

三、教育科——掌管教育調查，視導全縣公私立學校，推行民衆教育與義務教育，設立圖書館，科學館，訓練師資，組織教育研究會，辦理職業教育，及其他有關教育與文化事項。

四、經濟科——掌管輔導合作事業，籌辦倉庫，推廣農業改良，興辦水利，改進農村工藝，提倡種樹造林，改良交通工具，經管縣有營業，檢定度量衡，主辦經濟調查，及其他有關經濟事項。

五、公安科——掌管戶籍，警衛，消防，救災，保護森林，漁獵，及其他有關公安事項。

至其地方下層組織，則有鄉鎮建設委員會及公民服務團。公民服務團是人民政治活動的基礎組織，全縣人民都是公民服務團的團員，依其年齡而分現役、預備、後備三種。其中以現役爲基幹，因現役人員都是少壯分子，更依其在學校之組織與學習之所專而分政務，教育，經濟，保健四組；復依其組織之便利，而分爲若干分團。至於鄉鎮建設委員會，卽爲承上接下的機關，設委員六人至十二人，以容納當地之公正士紳而以本鄉鎮的小學教師爲當然委員及祕書，以增進工作效率。委員會之正副主席一經選定，卽由縣政府加委爲鄉鎮長副，以重其權。委員會之下分設政務，教育，經濟，保健四股，以與公民服務團之四組相當。鄉鎮建委會是一種人民自治組織，爲防範其濫用職權起見，又設鄉鎮公民大會，行使選擧，罷免，複決，創制及審查預算決算之職權。如此可以訓練人民運用四權，充實自治能力，辦法實較他縣爲妥善。

茲附定縣實驗縣縣政建設機構圖，及河北省縣政建設研究院組織系統圖於後。

定縣實驗縣縣政建設機構圖

河北省縣政建設研究院組織系統

- 縣政建設研究院
  - 秘書處
    - 文書課
    - 會計課
    - 事務課
    - 交際課
  - 調查部
    - 經濟調查
    - 政治調查
    - 教育調查
    - 自衛調查
    - 衛生調查
    - 禮俗調查
  - 研究部
    - 經濟建設組
    - 政治建設組
    - 教育建設組
    - 自衛建設組
    - 衛生建設組
    - 禮俗建設組
  - 實驗部
    - 實驗縣縣政府
  - 訓練部

（三）批評

兩大類型的五個實驗縣的組織和方針，我們既已簡要敘述，則其所與革者，究竟能否「形成一最低限度之標準縣，以供他縣或他省辦理縣政建設者之借鏡？」換句話說，就是他們實驗的結果，能否推行其他各縣？這是一個很值得注意的問題，亦就是實驗縣的成敗關鍵。

先就他們的組織方面來說：各縣自改爲實驗縣後，縣政府組織均裁撤各局，一律設科辦理，使行政系統劃一，權力集中，行政效率增加不少，以往割裂濡滯之弊，均得避免。這個新制度的實驗，便漸漸引起朝野各方面的注意，由理論的而進於具體的，浸假中央行政當局便制定各縣裁局改科規程，通飭各縣施行，又由法規的而演爲事實的，由一隅而遍行於各地，大家認爲今制優於舊制。這一點是實驗成功的。不過，在縣政府權限方面，五個實驗縣縣政府的權限，都已擴大，非普通縣政府可比。如江寧自治實驗縣成立之初，江蘇省政府即特許江寧縣政府對於省府的通行命令，儘可留供參考，不必遵行。其後復於該縣組織規程中明白規定：『江寧縣政府，對於省政府令辦之事，遇有特殊困難情形時，得敍明理由，呈覆請予展緩執行。』第八條 蘭谿縣施政綱要亦規定：『省政府所頒布之各項章制，如認與該縣有窒礙者，得敍述理由，呈准變通之。』是以江寧縣政府對於省府章制，等於享有一種無限制的否認權；蘭谿縣政府亦享有一種有限制的否認權，因之對於縣政措施，都有相當自由裁量的餘地。至於鄒平與荷澤，因爲都是山東鄉村建設研究院的實驗機關，而定縣亦即爲河北省縣政建設研究院的實驗部，其縣長人選又皆由研究院商承省府決定，因欲爲理論的實驗，亦皆有「因地制宜」的設施自由。如鄒平修正縣政府暫行組織辦法規定：『縣政府執行中央及省之法令，確認有礙難時，得呈由研究院轉請變更之。』吾人綜觀該五縣縣府權限的擴大，要不外得力於縣府之上所設的統籌機關，如江寧蘭谿的縣政委員會，鄒平荷澤的鄉建研究院，定縣的縣政建設研究院，與其變通或商酌省府通行章制的特權。惟此種特殊的制度，施行於實驗縣固可，若推行其他普通縣份，則不但在事實上爲不可能，即使可能，亦必致省權割裂，縣府各自爲政，殊未合於行政統一之理。

正惟因爲此種特殊制度的關係，而縣府行政人員又多誼屬師生，人才亦較優良，行政經費又較普通縣份充裕，尤其是江寧實驗縣財政之自收自用，建設經費更爲寬裕，故對於種種施政計劃和方針，均得切實推動，其施政成績之有特殊表現，當以此爲主要因素。其他普通縣府則多不能得到如此人力財力的待遇，尤其是若全國各縣皆如江寧縣實行縣款縣用之法，則省府經費勢將無從取得。不過，這種辦法，其本身非是實驗的對象，而是想從此實驗新制度和新事業，並且在這種財政試驗中，可測量出一個縣單位必需的經費數目，藉作新訂縣預算的參考，蓋以目前一般縣預算之少，實不敷建設之用，究應如何增加，似亦應從實驗縣的試行結果中，證明一縣究應有若干數目的經費，始敷維持行政，推進建設事業也。

復次，就他們的施政方針來說：江寧蘭谿兩縣施政方針與鄒平荷澤定縣三縣施政方針是不相同的，前兩縣自成一個「模式」後三縣又自成一個「模式」，「模式」前經分別加以分析。江寧蘭谿兩縣是以行政力量來推動自治建設，取「由上而下」的方式，先事整頓行政，再及其他由縣政府的「主動」慢慢的做到人民的「主動」，這是「官督民治」的精神，一般縣政府大概都是如此。至於鄒平荷澤定縣三縣，則先以教育力量從事「社會改進」採用鄉學村學的組織辦法，實行「以學統政」藉以改革行政，促成自治，可以說是「由下而上」的，使人民從實際事業的體驗中養成「自動」的能力，政府只是處於「被動」的地位，予以扶導。這是比較具有「人民自治」的精神。他們的方法雖有緩急之分，他們的步驟雖有先後之別，然而異途同歸，其目標則一樣的都在促成自治。由上而下的做法，收效或較迅速，但於人民自動的精神，似不易「眞實的」培養起來。由下而上的做法，收效或較遲

緩，而所費時間人力財力或亦較多，但於培養人民自動的精神，似可打下眞實的基礎，不過這都是比較的說法，事實上並非完全兩樣。我覺得在計劃方針上，原是不必強求一律的，若在政治經濟上同有確定合理的遠大目標，就是有互相差異的地方，亦不要緊，終歸是要接近的，有待解決的核心問題，就是要做到人民爲主而政府爲賓，若果眞能解決人民的生計問題，啓發人民培養其自動自治的能力，那末開頭政府雖有主動的樣子，也是不妨的。若果人民自動自治的能力和精神，老是不能啓發培養起來，老是由政府主動，或者表面上看來人民好像能自動自治了，而一離開「他力」的扶導，又依然不能自動自治，則不管其實驗方針如何，終歸是一樣的失敗。反過來說，那一縣能先做到這種地步，能使人民「能夠」「又常常」的自動自治，就是那一縣的實驗方針來得有效可行。所以他們幾個實驗縣的施政方針，究竟是誰好誰壞？或誰對誰不對？不，這並非好壞或對不對，而是究竟那一個的來得好些？又經濟又有效，又易普遍推行。我們現在不能遽加批評，尙待將來的事實來作證，來決定。

末了，要說的就是江寧和蘭谿兩個實驗縣，因屆實驗期滿，均已於今年（二十六年）三四月間撤銷實驗縣名義，實行結束，恢復普通縣。該兩縣經過了四年實驗的結果，（江寧實驗縣於二十二年二月成立，蘭谿實驗縣於同年九月成立。）其成績究竟怎樣？我們得在此簡要的下一個「蓋棺論定」的檢討。惟關於該兩縣的縣政建設實況，茲不詳細敍述，僅提示幾點綱領和感想。（讀者欲知其詳，可參閱江寧縣政概況（二十三年十月縣政府出版）及江寧實驗縣工作報告，蘭谿實驗縣工作報告，（見鄉村建設實驗第二集中華版）及蘭谿實驗縣的成績，（滬大公報二十五年五月八日）並於後面討論各個問題時，再爲引論。

一般的說，該兩縣對於民政、財政、教育、及建設各方面，都能消極的剷除以往積弊，積極的策進事功。就其施政步驟而言，兩縣都是先整理公安，加強警衛的能力，嚴密警衛的組織，以維持社會安寧秩序；其次則整理財政與土地，如江寧土地陳報及蘭谿土地清查之頗著成績，均爲噲炙人口，足爲他縣仿效推行。（參閱後面財政之改革一章）在「安民」和「利民」的兩個基本工作完成以後，乃從事其他各種建設事業，亦惟人民安居樂業及政府財源充裕以後，其他各種建設事業方能循序推進，這種樣的施政步驟，確極妥善，亦是足資借鏡的。在民政方面，兩縣的地方組織，均裁撤過去的區公所，廢除閭鄰，分爲鄉鎮與村里二級，使自治機構，化繁爲簡；並爲增進自治效率及辦事便利起見，在鄉鎮之上，在江寧又有自治指導區，在蘭谿又有鄉鎮聯合辦事處。衛生事業，亦多有設施，在城有衛生院，在鄉村分設若干處衛生所，頗能溥惠於一般貧苦農民，論者謂該兩縣實惠及于貧民者，當以衛生事業爲最顯著，實非過言。余嘗言農民迫於衣食，每患疾病，聽其自生自滅，政府辦理衛生事業果能溥惠貧農，不取分文費用，敢信農民必能因此而熱誠愛戴其「取得民心」收效之大，當非他種建設所可及。這一點，亦是他縣所宜取仿力行的。在教育方面，兩縣均極發達，其所揭櫫的教育政策，如政教合一，教建合一，社校合一，及中心小學區制，都能適應社會需要，鎔冶「富教養衛」各種事業於一爐，實得分工合作之理，而收經濟之效。在建設方面，兩縣對於公路水利，合作，金融，及造林育蠶等，均有顯著成績。其建設經費，江寧多於蘭谿，二十五年度概算，江寧建設經臨費共一三三、〇七六元，蘭谿則爲八三、八二八元；二十四年度，江寧爲一二六、六五八元，蘭谿則爲八一、三一八元。並於推行建設，兩縣均能利用征工及勞動服務，因其鄉鎮以下組織嚴密，故徵集民工，均不感困難，且能以身

作則，領導人民，故人民亦少怨讟。兩縣建設事業的推進，全賴一有相當經費，二有組織，三有人力。但技術人員，兩縣均感缺乏，亦是建設的一種困難。不過，各種經濟建設，是有整個性的，如農產滯銷，工商凋敝，金融枯竭，均直接影響人民生計，而其形成的原因，則每起於全省全國或全世界的情形，區區一縣一隅的建設，實對於民生不能有深切良好的影響。故兩縣建設對於民生問題之解決，所得亦少。

上面只是粗枝大葉的，提示兩縣建設的主要綱領。至於我的感想，則對於蘭谿的少，而對於江寧的比較多。因爲江寧的行政費及事業費都較充足，而縣財政之自收自用，更又是特殊的情形。而蘭谿改組實驗縣後，每月行政經費仍爲六千餘元，所異者只是並由省庫按月撥補五千元作爲特種事業費。而且，江寧附近首都，搜羅人才較易，如衛生事業之得中央衛生署之助，就是一例。因之，社會人士對於江寧實驗縣亦特別注意，而該縣的聲譽亦特宏，社會所加於牠的批評亦特多。我們多批評江寧，同時蘭谿自亦有連帶的影響。

在大體上，有一點是先得認淸的：江寧實驗四年（蘭谿亦是一樣）其成就確超過普通縣份。但第一自治尚未完成，第二因財力特別充足，而所成還屬有限。關於這兩點，社會指責最厲。當該縣奉令結束時，江蘇民政廳長余井塘氏，對此曾有過解釋。他大概的說，關於自治問題，認爲自治是否完成，不能作爲衡量江寧實驗成功與否的標準。因爲組織規程上宣示的實驗宗旨，重在改善縣政，以推進自治，而不是限於自治完成，祇要江寧四年來實驗的工作，均是對自治的方向以改善縣政，則一切實驗總算得到預期的結果，若斤斤於自治完成，縣長民選，未免太注重自治的形式，而忽略了自治的精神。關於財政問題，江寧實驗縣免繳省稅，在組織規程上無規定，實驗縣府成立

後，才有此決議。當時決議的原因，一爲江寧附近首都，建設亟須推進，一爲江寧原來很窮，勢非補助不可。這是臨時性質，等到縣內事業成功，財力可以自立，補助當然無庸繼續。所以省款補助與實驗縣成立，毫無聯帶關係。我們決不應拿經費充實來非議江寧，而應拿經費充實的程度，與江寧四年來所做的事業所生的效力對照起來，是否相當，然後就此批評。（引自已結束的江寧自治實驗縣，載於二十六年三月二十七日滬大公報鎮江通訊）

我們覺得余氏所解釋的話，固有相當道理，但總不免「牽強」之嫌。所謂「實驗宗旨，重在改善縣政，以推進自治，而不是限於自治完成，」又所謂「省款補助與實驗縣成立，毫無聯帶關係，」這都是法律上的辯正，而非實際上的平議。現在，壓根兒，我們所要問的，就是：姑不清算其實驗結果怎樣，或是否已達到所預期的目的，而是第一，其所實驗的結果，是否形成一最低限度之標準縣，可爲他縣辦理縣政建設的借鏡，而廣爲仿效推行？第二，用了那樣的人力和財力所得到的成就，其他普通縣份沒有那樣的人力和財力，又能不能推行？如果不能做到第一點，即是其對於新制度新事業所實驗出來的新方法新策略，不能「易行，」又「經濟，」又「有效，」使普通縣份不能參照施行，由這一地推廣到其他各地，則根本失去了「實驗」的原意，又何貴乎「實驗？」如果不能做到第二點，即是必須有那樣的人力財力，始能得到那樣的成就，否則，就不可能，那麼普通縣份的人力財力都比不上牠，則事實上亦就難以得到那樣的成就，有如我在前面所說「倘一縣畸形發展，其他各縣均望塵莫及，難以取法，」又何有於「實驗？」這才是「實驗」的根本問題，這才是實驗縣事業成敗的試金石。該縣實驗事實具在，不難按索，諒知之者當能言之，毋待再事曉曉。江寧和蘭谿兩實驗縣已過去了，其他繼續實驗或正在實驗的縣份及機關團體，

均宜確切認定「實驗」的基本性能，不是高深的，而是淺易的；不是特異的，而是普通的；不是學者的，而是平民的；而對於實驗時所用的人力和財力也應規定一個「普通可行」的標準。夫必如是，才不會失掉「實驗」的本意，而收「實驗」的功效。

第四節　設治局

一、何謂設治局

現行地方行政制度，原爲兩級制，卽省和縣。但在邊遠省份，過去因沿襲歷史上的習慣，每有相當於縣治的特殊組織，例如：雲南等省之臨時行政委員；新疆貴州等省的分縣；廣東的化猺化黎各局；東北及西北各省的蒙旗招墾局屯田局設治委員；西南各省的土州土縣等等，事實上都各有其存在性，欲其遽行廢止，不無相當困難。內政部以其名目紛繁，覺有紊亂地方行政系統之嫌，自應統籌劃一辦法，以爲逐漸改設縣治的準備，爰於十九年三四月間，徵詢邊遠各省的意見，擬訂設治局組織條例，呈奉國民政府於二十年六月二日公布施行。蓋在邊遠省份與縣治相等的地方，或因種族居處之不同，或因文化經濟之衰落，未能立時設縣者，自不得不有特殊的地方行政組織，以爲『因地制宜』及『因勢利導』的治理之資也。

由此，可知設治局是一種『相當縣治』或『準縣治』的地方行政制度，或者可以說是一種『預備縣』，經過相當治理時間以後，就要改設爲『縣治』的。所以，在設治局組織條例第一條規定：『各省尚未設置縣治地方，得依本條例之規定，暫置設治局，至相當時期，應改爲縣治。』

二　設治局的組織與職權

依照設治局組織條例之規定，設治局置局長一人，爲薦任職，由民政廳提出有薦任職公務員資格之人員經省政府議決委用並轉報內政部備案。但有特殊情形時，得就具備下列各項資格之人員任用之。（一）中華民國人民年滿三十歲以上，（二）中等以上學校畢業或辦理行政事務三年以上，（三）明瞭黨義，（四）熟悉當地情形。由這四項資格看來，標準之低，自與縣長任用法所規定的資格相差甚遠，這也許是因爲邊疆教育比較的不發達，民智比較的低，地方人才比較少的緣故，自不能與內地各省相提並論的。局長受省政府的指揮監督，處理本管區域內的行政事務。又置佐理員若干人，其名額及委用辦法，由民政廳擬具，呈請省政府核准，並轉報內政部備案，此外并得酌用雇員。設治局於不抵觸中央及省之法令範圍內，得發布局令，並得制定單行規則。惟此項單行規則及重要局令，應呈報省政府查核備案。其行政經費，由省庫支給，但於必要時，省政府得咨經內政部財政部會核呈准由國府補助之。至於設治局之廢置及其區域之劃分，應由省政府擬具圖說，咨請內政部呈由行政院轉請國民政府核准公布。

三、　設治局之增置

綜計全國現有設治局，共有四十三局。此四十三局，都是曾依合法手續，呈經國民政府或前北京政府核准備案的。玆據內政部的統計，將國民政府核准增置的設治局，以及各省原有的，現有的，提升的，及新設的局數，分別列表於後，至已提升爲縣治者，亦另列一表，藉以明其變更。

（1）各省設治局變更數目表

省名	原有局數	新設局數	提升局數	現有局數	備考
四川省		一		一	新設金湯設治局
雲南省		一四		一四	新設硯山寧江等十四設治局
河北省		一		一	新設都山設治局
熱河省	三		一	二	原天山魯北林東三設治局林東升縣
察哈爾省		三		三	新設化德崇禮尚義三設治局
綏遠省	二		一	一	原臨河大佘太二設治局臨河升縣大佘太改名安北
寧夏省		三		三	新設陶樂紫湖延居三設治局
甘肅省		一		一	新設康樂設治局
吉林省	一			一	原有乾安設治局
黑龍江省	一六	四	一〇	一〇	提升十局中僅遜河設治局係新設者餘均原有
新疆省		六		六	均由縣佐改置
總計	二二	三三	一二	四三	

（2）各省新置設治局一覽表（國府成立後新設者）

省名	新設局名	設治地點	原屬縣名及行政統轄情形	奉准日期
四川省	金湯設治局	金湯壩	原係上魚通夷地	二十一年六月七日

省	設治局	治所	沿革	設置年月
河北省	都山設治局	大丈子	原屬遷安撫寧兩縣管轄	二十二年八月十一日
河北省	新海設治局	滄縣鹽山兩縣濱海區域	原係滄縣鹽山兩縣轄地	二十五年
雲南省	硯山設治局	硯山	原屬文山廣南兩縣管轄	二十二年六月十二日
雲南省	寧江設治局	勐往城子	原屬臨江行政委員管轄	二十四年六月十日
雲南省	德欽設治局	阿墩子	原屬阿墩子行政委員管轄	同右
雲南省	福貢設治局	上帕村	原屬上帕行政委員管轄	同右
雲南省	碧江設治局	營盤街	原屬知子羅行政委員管轄	同右
雲南省	貢山設治局	打拉	原屬菖蒲桶行政委員管轄	同右
雲南省	潞西設治局	南練猛戛	原屬芒遮板行政委員管轄	同右
雲南省	盈江設治局	舊城卽來龍街	原屬千崖行政委員管轄	同右
雲南省	蓮山設治局	蓮山鎮	原屬盞達行政委員管轄	同右
雲南省	瀘水設治局	魯掌上寨	原屬瀘水行政委員管轄	同右
雲南省	隴川設治局	杉木籠及張鳳街	原屬隴川行政委員管轄	同右
雲南省	瑞麗設治局	臘撒及猛卯	原屬猛卯行政委員管轄	同右
雲南省	龍武設治局	猛鮓伍	原屬石屏縣龍朋縣佐管轄	同右
雲南省	梁河設治局	大廠街	原屬騰衝縣八撮縣佐管轄	同右
黑龍江省	富裕設治局	大來克屯烏雨爾河南	由龍江縣富裕鄉析置	十八年十一月五日

省別	設治局	所在地	原由	日期
黑龍江省	德都設治局	德都鎮訥謨爾河南	由克山縣析置	同右
黑龍江省	鳳山設治局	烈林河上游	由通阿縣析置	同右
黑龍江省	克東設治局	二克山鎮	由德都設治局析置	十八年十二月十日
新疆省	托克遜設治局	原托克遜分縣治所	原屬吐魯番縣管轄	同右
新疆省	和什托落蓋設治局	原和什托落蓋分縣治所	原屬沙灣縣管轄	同右
新疆省	七角井設治局	原七角井分縣治所	原屬鄯善縣管轄	同右
新疆省	烏魯克恰提設治局	原烏魯克恰提分縣治所	原屬疏附縣管轄	同右
新疆省	賽圖拉設治局	原賽圖拉分縣治所	原屬皮山縣管轄	同右
新疆省	庫爾勒設治局	原庫爾勒分縣治所	原屬焉耆縣管轄	同右
寧夏省	陶樂設治局	陶樂湖灘	原屬東旗鄂托克轄境	十八年十一月五日
寧夏省	紫湖設治局	阿拉善旗紫泥湖	原屬西旗阿拉善轄境前清改為定遠營	同右
寧夏省	居延設治局	額濟納居延海泊	原屬額濟納部舊土爾扈特部	同右
甘肅省	康樂設治局	洮西胭脂三川口之新集	原屬臨洮等縣管轄	二十二年二月二十一日
察哈爾省	化德設治局	加普寺	原屬康保商都兩縣管轄	二十三年九月四日
察哈爾省	崇禮設治局	太平莊	原屬張北縣管轄	二十三年十一月十八日
察哈爾省	尚義設治局	大青溝	原屬商都縣管轄	二十四年三月二十一日

附註　欲知各省新置設治局之設治原由及其區劃情形，可參閱內政年鑑第一册民政篇第一章地方行政制度。

（3）各省設治局改升縣治一覽表

省名	原有設治局名	改升縣治縣名	設治地點	奉准日期
黑龍江	佛山設治局	佛山縣	佛山鎮黑龍江西岸	十八年十一月十五日
黑龍江	鷗浦設治局	鷗浦縣	黑龍江西倭們河東	十八年十一月八日
黑龍江	奇克設治局	奇克縣	奇克特黑龍江南岸	同右
黑龍江	烏雲設治局	烏雲縣	黑龍江西岸	同右
黑龍江	景星設治局	景星縣	景星鎮哈達罕河北	同右
黑龍江	明水設治局	明水縣	三里三鎮通肯河北	同右
黑龍江	依安設治局	依安縣	龍泉鎮烏雨爾河南	同右
黑龍江	雅魯設治局	雅魯縣	札蘭屯雅魯河流域	十八年十一月十五日
黑龍江	綏東設治局	綏濱縣	敖來密松花江北岸	同右
黑龍江	遜河設治局	遜河縣	遜河北	二十年十月二十六日
熱河	林東設治局	林東縣	原林東設治局治所	二十一年八月四日
綏遠	臨河設治局	臨河縣	原臨河設治局治所	十八年一月十六日

參考書

一、新縣政研究　汗血月刊社編　上海汗血書店

二、重要縣政問題改進意見　胡次威著　行政研究一卷二期
三、江寧縣政概況　江寧縣政府
四、山東鄉村建設研究院及鄒平實驗區概況　山東鄉村建設研究院
五、鄉村建設實驗第二、三集　章元善　許仕廉　江問漁　梁漱溟編　中華書局
六、考察江寧鄒平青島定縣紀實　李宗黃著　正中書局總代售
七、鄉村建設理論　梁漱溟著　鄒平鄉邨書店
八、內政年鑑民政篇第一章地方行政制度　商務
九、「模範縣」期與「實驗縣」期的定縣縣政　王維顯著　政治經濟學報五卷三期
十、鄒平實驗縣政的剖視　馬博厂著　行政研究二卷一、二、三期
十一、鄒平定縣等地考察印象記　馬博厂著　行政研究創刊號
十二、江寧蘭谿行政調查報告　沈乃正著　行政研究一卷二期
十三、已結束的江寧自治實驗縣　鎮江通訊　滬大公報二十六年三月二十八日
十四、蘭谿實驗縣的成績　蘭谿通訊　滬大公報二十五年五月六日
十五、實驗縣的意義及其使命　麥柏流著　政治評論一五一號

第六章　縣行政區域之整理

第一節　縣行政區域之現狀

管子說：『地者，政之本也。地不均平和調，則政不可正也。』土地與政治之關係，是若是其密切。雖然本章非討論經濟的地政問題，而是討論政治的區劃問題。

我國縣行政區域之參錯不齊，由來已久。向沿舊制，不曾有過澈底的整理與劃分。淸初顧亭林氏對於縣界之不整齊，曾揭其事實利病，爲簡要之論，謂：

『自古以來畫疆分邑，必相比附，天下皆然。乃今則州縣所屬鄉村，有去治三四百里者；有城門之外，即爲鄰屬者，則幅員不可不更也。

下邽在渭北，而併於渭南；美原在北山，而併於富平，若此之類，俱宜復設。而大名縣距府七里，可以省入元城，則大小不可不均也。

管轄之地，多有隔越，如南宮威縣之間有冠縣地，鄆城范縣之間有鄒縣地，青州之益都等縣俱有高苑地，淮安之宿遷縣有開封之祥符縣地，大同之靈邱廣昌二縣中間有順天之宛平縣地，或距縣一二百里，或隔三四州縣，姧誨逋逃，恒必繇之。而甚則有如沈丘之縣署地糧，乃隸於汝陽者，則錯互不可不正也。

衛所之屯，有在三四百之外，與民地相錯，浸久而迷其版籍，則軍民不可不淸也。

水濱之地，消長不常，如蒲州之西門外三里，即以補朝邑之坍，使陝西之人越河而佃，至於爭鬬殺傷，則事變不可不通也。周禮形方氏掌制邦國之地域，而正其封疆，無有華離之地，有王者作，謂其遣使，分按郡邑，圖寫地形，奠以山川，正以經界，地邑民居，必參相得，庶乎獄訟衰而風俗淳也。」（見顧氏日知錄）

由此以觀，可知縣行政區域之整理，實具有相當的重要性，而其影響於人民利害者亦甚大。

自清代迄於現在，爲時已數十年，所有府廳州縣之制，雖均已改爲縣治，但原來所劃分的疆界，卻未有何變動。所謂插花區域的「插」「飛」「嵌」及其他犬牙交錯之地，還是「所在多有」。玆略舉其現狀，以見一斑。

先言插花區域：　考插花地之發生，遠在明代。但是插花地是怎樣發生的呢？當時以軍隊屯墾，星羅棋布，分衞分所，各有系統。迨後屯地升科，軍民界限已泯，其時政尙單純，人民除繳納賦稅外，與政治極少關係，此亦原爲「僅知盡義務，不知享權利」的我國老百姓之本色。因之，賦屬那一縣，即歸那一縣管轄，誠有如顧亭林氏所云：「沈丘之縣署地糧乃隸於汝陽者」的情形一樣。於是，這樣地插花地就發生了。

以河南省而論：如臨汝縣之土地，飛入寶豐，魯山，葉縣等處，其面積廣狹不一，有小至如一井者，有大至數百方里者。豫省此種插花區域，據調查結果，約共有三千方里，近四百村，約四百塊，人口在三十萬左右；而陝西，湖北，安徽，河北等省飛入河南之地，亦約有數十塊。再以河北省而論：如南宮，清河，威縣，曲周，等縣有山東邱縣，冠縣，臨清之插花村莊；又雞澤，新河，冀縣，任縣，大名，清苑，滿城，涿縣，望都，灤縣等均有鄰縣之插花村莊；又如貴州荔波縣有廣西南

丹縣的屬地，廣東信宜縣有西寧縣的屬地，湖北竹山縣有竹谿縣的屬地。其他各省類於此者，當亦不在少數。用不着在此多所列舉。

次言其他犬牙交錯之地：一般縣行政區域，很少是整齊的。或則廣狹相差太甚，或則與天然形勢殊相抵觸，既不利於交通，更不便於統治。例如河南考城縣形若長尾鳥，封邱縣形若雙蝙蝠；孟津縣形若手捻鵝頸，沈邱縣形若松鷹啣蛇，寶豐縣形若龜和紫荼，項城縣形若金魚水藻，皆為畸形的區域。又如安徽省之阜陽縣，面積達二一、三四〇方里，合肥縣為一九、一八〇方里，而黟縣則小至僅有二、〇五〇方里，相差竟達九至十倍以上。一般的說來，以我國土地之廣大，全國僅劃分為一千九百餘縣，縣區之面積，大者為三四千方里，小者在一千方里左右。縣之人口，多者六七十萬，少則一二十萬。政務之繁簡難易不同，職責自亦輕重互異。至若縣治之不適中，尤屬普通情形。如江西省之崇義縣，縣治偏處東北邊境，興國縣縣治則偏設西南，即為其顯著之例證。其與天然形勢相抵觸者，如山東省之利津等縣轄境，兼跨黃河兩岸；安徽省之泊湖，則為宿松，望江及太湖三縣所分治。其犬牙交錯之狀有如此者。

第二節　縣治區域不整齊的弊害及其整理方法

吾人既明縣治區域不整齊的情況，則當再進而探討其對於縣政的設施有着如何的影響？即是其弊害如何？缺點何在？分析歸納起來，約有下列數端：

（一）在甲縣行政區域內，有乙縣轄地，而此地卻又是與其本縣轄境有數里或數十里之距離，並不互相聯

接，因之，乙縣政府的行政權力，既不易達到或不便管理，自不免感覺到有「鞭長莫及」之苦；而該地區的居民，須遠往乙縣政府納稅服役和訴訟，亦感重大不便。在縣府方面，既難收「縣政建設」的統一和敏捷之效；在人民方面，復受若干意外的苦痛和糾紛。

（二）因插花區域的行政權力之不易充分施展管理不易周到，則該地居民之狡黠不肖者，便可以「無法無天，」作種種不法之事，如窩藏盜匪，庇護娼賭，販賣毒品等罪惡，無所顧忌，悍然為之。土劣可以從中作惡，胥吏得以乘機為姦，形同化外，造成另一世界。如豫省土匪最多之地，是在舊汝州屬地，匪患之釀成固由於經濟的社會的種種原因，但該地土匪之所以猖獗，敢肆擾亂，「臨汝縣插花區域太多，」卻亦不失為一個重要原因。

（三）縣境犬牙交錯，界限總比較的不易分清，對於抽收稅捐，每易發生爭執，倘遇命盜案件，則以管轄難明，互相推諉，不易究明責任之誰屬。結果，案件遷延不結，馴至釀成人民間的疑恨及械鬭等現象，糾紛愈趨愈烈，事案愈久懸而愈難解決。

（四）縣治區域廣狹大小，相差太遠，易治者轄境轉小，難治者轄境轉大，因人力財力之懸殊，致縣政建設之榮枯不一。至在畸形的區域，則以道里不均，縣治不能適中，縣政之措施不免有遲速敏鈍互異之感。

吾人為防止其弊害或補救其缺點，應確定整理的方法，正如顧亭林氏所言：「幅員不可不更，大小不可不均，錯互不可不正，軍民不可不清，事變不可不通。」十九年六月內政部公布的省市縣勘界條例第七條規定，全國各縣行政區域，如「遇有左列情事之一者，於必要時，得變更編制，重行勘議界線。」

一、因省市行政區域之變更，必須裁併或改置時。
二、固有區域與天然形勢抵觸過甚，有礙交通時。
三、固有區域太不整齊，如插花地，飛地，嵌地，及其他犬牙交錯之地，實於行政管理上甚不便利時。
四、固有區域，或狹或畸，與縣治距離太遠，交通甚不便利時。
五、面積過於狹小或過於廣大時。
六、戶口過於稀少或過於繁密時。
七、地方經濟力與鄰近各縣相差過甚時。
八、警衞之支配及自治區域之劃分甚不適宜時。
九、有其他特殊情形時。

整理縣行政區域，除依照該條例第七條之規定，及其第二條所列編制原則，第三條所列界線劃分標準外，並於二十年制定縣行政區域整理辦法大綱，其整理辦法有四種：

一、釐正　將毗連各縣邊界交錯之地，劃歸整齊，勿使參差。
二、互換　爲管轄及地形上之便利，將毗連各縣地段互相更換一部分或數部分。
三、劃分　土地遼闊之縣，施政不易，應將其劃分兩縣，或併入他縣一部，以便治理。
四、歸併　割數縣之一部，新設縣治，或將舊治取銷，與他縣歸併，另成新縣。

自此整理辦法頒行後各縣行政區域之加以整理者，亦復不少。如實行歸併或劃分者，有湖北省之長陽（鄂西五峯與山兩縣裁撤歸併長陽）浙江省之紹興（原屬會稽山陰兩縣）及吳興（原屬歸安烏程兩縣）等縣；安徽省之嘉山立煌等縣；河南省之自由平等等縣。惟關於釐正與互換者，尚少實行。（參閱內政年鑑行政區域整理之概況。）

此外，吾人尚須注意者，即是現時縣行政區域大多過於遼闊，施政不易，難見成效。故在整理之外，尚須縮小縣區，重行劃定，此實為整個的根本的解決辦法。因為：『國無論大小，民無論多寡，分區細密者，治理纖悉，政令易行，故無地不可用，無民不可使。雖小亦大，雖寡亦多；分區廣大者，治理疏闊，荒蕪不治，故國多棄地，野多遺民，窮鄉僻壤等諸甌脫，雖大亦小，雖多亦寡。瑞士蕞爾小國，分州二十二，一州之大，比吾一縣，一縣之大，比吾一鄉，而縣中治事之官，多至數百人，並不覺其無事可辦，富強之道，夫豈偶然？中國每次改革政制，只注意於行政階級之增多，而不注意於行政區域之縮小，實非正本清源之道！』此乃第二次全國內政會議時，內政部所提縣政改革案中之語，鞭辟入裏，實稱允當，惜言之而未行之，足見政治改革之難！

第三節 實施整理的困難和步驟

大概的說，縣行政區域之整理，插花區域似較畸形區域易於實行。有時且均感覺到一樣的困難。何以？因為縣行政區域之變更編制，因格於傳統的史地觀念以及財政田制等客觀事實，易引起人民的誤會和糾紛。例如江蘇省之崇明縣，早已劃分為崇明和啟東二縣，可是到了民國二十三年以後，崇明士紳還條陳歷史，地理，財政，田制，教

育，建設，治安，人才等八項理由，請求江蘇省政府予以合併；安徽省之婺源縣，於民國二十三年劃歸江西省政府統治，該縣士紳亦曾一再反對。可見在已實行整理的縣區，尚難免引起人民的事後反對，其在整理時的情緒與態度如何，自亦可想而知。又如河南省開封陳留兩縣併治，仍名陳留縣；開封設市。汜水，廣武，滎陽三縣併治，改名成皋縣；原武陽武二縣併治，改名博浪縣；寶豐，郟縣兩縣併治，改名輔城縣；洧川，長葛兩縣併治，改名宛陵縣；考城，蘭封兩縣併治，改名東仁縣；寧陵，睢縣兩縣併治，改名蔡邱縣；新安，澠池兩縣併治，改名鐵門縣；並將孟津縣裁撤，暨由內鄉，盧氏，嵩縣各劃一部，增設欒川縣各案，曾由內政部先後核議，並經行政院核准照辦，且頒發開封市暨成皋等縣印信，由行政院令行內政部轉發具領，嗣河南省政府以各裁併縣份人民狃於積習，一時不願變更，當此非常時期，首應安定人心，兼以開封設市，欒川設縣，經費問題尚多，又復呈准行政院，將各該案均從緩實行。又如河北省之長垣，濮陽，渠明三縣，與河南之武安，涉縣二縣互換管轄一案，前曾由該兩省政府呈准行政院照辦，嗣冀察政務委員會迭請撤銷原案，並一面復徵得河南省政府同意，故各該案亦均暫緩實行。凡此種種情形，均足以證明實施整理縣行政區域的困難。那麼，我們是否就此『因噎廢食，』把牠擱置不辦呢？是又不然。我以為，這僅是時間的問題，尤其是值此非常的國難時期，亟宜推進的縣政建設事業甚多，允宜權其先後緩急的程度，擇其先者急者，努力進行，似不當以縣治區域之整理而發生種種阻礙和糾紛。除插花區域比較易於整理，應早實行外，其他犬牙交錯的畸形區域，可與整個行政區域同時整理，以收統籌劃一事半功倍之效。或者，如現在縣以下添設自治區域或行政區域（如從前的縣佐制度及現時之分區設署）藉以分擔縣政的職責，亦不失為一種過渡的救濟辦法。至於邊區各

省，多保存土司制度，民智低陋，急應從事宣導開化，提高文化水準，以便改行縣制，而謀發展。餘如各省邊界偏僻之處，或因山水阻隔，施政困難；或因久遭匪患，善後需時，則當斟酌實際情勢，增設縣治，以便集中權力，從事善後與建設。

上所謂整個行政區域，係指全國行政區域之劃分而言。民國以來，社會人士時倡改革省區之議，政府當局亦極加注意。如蔣委員長向第二次全國內政會議所提之修改地方行政機關組織案中，則曾述及：『現行省區，幅員遼闊，地勢錯綜，習俗互異，交通隔塞，饒确懸殊，省府鞭長莫及，每苦耳目難周……』而且各省轄縣多寡不均，面積大小不一，省行政區域之畸形的病態，亦復與縣行政區域無殊，其有待於整理改革，早已成為一般事實的需求。況縮小省區之議，實本於先總理劃分百道之遺教。惟是改定省區，意見紛紜，有主張縮小省區，就舊有道區改定省行政區域者；有主張用經緯網以劃分省區，將全國省區劃成豆腐乾之形者；有主張廢省併縣者。辦法雖各不同，而現行省區之應改定縮小則無二致。然究應如何改革？事極繁重，且甚困難。曩經四中全會議決後聞中央已有具體方案，但迄今尚未實行，其困難可知。此非本文範圍，姑不具論。

要之，縣行政區域之整理，應擇其輕而易舉者，先予實行；其畸形區域之較難整理者，可俟整理省區時，同時進行。這是一個實施的先後步驟或程序，吾人不能忽視。如其不然，若將縣治區域兼程並進，加以整理，不但會發生許多阻礙和糾紛，而且將來改革省區時，又難免有所變更，那豈不是多費人力財力，而徒增紛擾嗎？

第四節　縣等劃分問題

這個問題，從表面上觀之，似不在本章討論範圍之內；但細加研究，則其間卻有相當的聯帶關係。

考縣等之劃分，係根據縣疆之廣狹，人口之多寡，財賦之貧富及事務之繁簡爲標準，見於修正縣組織法第四條之規定。而人口財賦之所以多寡不同，及事務之所以繁簡各異，要由於縣區之有廣有狹有大有小，而縣區之所以有廣狹大小的差別，又是由於縣區之根本未能『均平和調』之故。如果縣行政區域自先即能均平和調，則縣等就無須劃分，亦就不會有縣等的劃分問題。所以，我說縣等劃分問題是與縣行政區域之整理有着相當的聯帶關係。

現在對於縣行政區域既未有整個的整理，爲適應實際的需要，故在修正縣組織法中就不能不有第四條的規定。

縣區之有等級之分並非自今日始，其歷史的沿革已極久長。（參閱第二章縣行政制度之史的考察）舊日所分縣等因情勢之變更，事務繁簡已殊，當有不能完全適用於今日者，故宜按照規定標準，考察各縣現在實際情形，重行劃分，定其等次；不可拘泥舊等，憚於變更，俾免等次舛錯，致生畸重畸輕之弊，而符縣組織法規定之旨。

至關於劃分縣等之具體辦法，十七年十二月內政部舉行第一次民政會議時，曾經有過決議，統分三等。其辦法：

一、以各縣之面積人口富力地勢爲標準。

二、人口以一萬口爲一分，面積以一百方里爲一分，富力以田賦及稅捐收入每二萬元爲一分，平均滿三十分

以上者爲一等縣，滿二十分以上者爲二等縣，不及二十分者爲三等縣，

三、面積人口富力三項平均之外，尚有地勢關係，可爲依據者，如地處衝繁，夙號難治；或沿邊險要，影響防務之縣，均應於常例之外，特予提升，以期周密。

嗣經於十八年十二月國府公布各省釐定縣等辦法共五條，要皆以上述辦法爲依據。並經通令施行，由各省民政廳，就各縣現在情形，按照該項辦法，重定等次；如無重定之必要者，亦須詳爲陳明，以昭實在。

吾人敍論至此，尚須提示一點意見：縣等劃分，經費攸關。行政費與事業費之多寡，當隨等次之不同而各異。惟各縣從政人員之薪俸，若亦因隨縣等之優劣而互不相同，則吾期期以爲不可。蓋以一般社會情形，每逢一官之任，輒詢其爲幾等縣，若爲一等，則報以一聲曰：『好缺』或『肥缺』。若爲三等，則默然置之，凡事固在人之自爲，但此種『社會的暗示』實影響於人心之趨善趨惡，至少亦不能說是無甚關係。同時，因囿於『肥缺』『瘦缺』之傳統觀念，亦足以影響於從政人員辦事興趣之異同，並且，無形之中，會使人覺到優等縣份之可牟利，以開『鑽營』『奔競』之漸。倘能速早從事於縣區之『均平調整』自是根本之圖，則此種種情形，當可盡行避免，這眞幾是『一了百了』。此中理由，並已詳於第七章第五節；茲僅略貢其愚，不復贅述。

參考書

一、縣行政區域之整理　藍士琳著　政治評論一六九號

二、內政年鑑 民政篇第一章第十節 省市縣行政區域之整理 內政部編 商務
三、日知錄 顧亭林著
四、第一次全國內政會議報告書 內政部編
五、內政部第一期民政會議紀要 內政部編
六、行政區域與地方政制之改造 婁學熙著 國聞週報十三卷四號
七、地方政治要全盤改造 周憲民著 國聞週報十三卷六號
八、地方區域改造原理 馬洪繁著 中央大學社會科學叢刊二卷一期

第七章　吏治

第一節　最低限度的政治建設

大凡調整政治或推進政治，不外採取兩個方策：一是改善靜的制度，一是增強動的效能。前者卽所謂『治法』，後者卽所謂『治人』。關於『治法』制度的改善，前已言之；茲所謂吏治，大半係指『治人』而言。

法治與人治必須是相互的，非片面的；是相成的，非相反的。若僅有治法而無治人，則『徒法不能以自行』；若僅有治人而無治法，則『徒善不足以爲政』兩者應該並重而不可偏廢的。縣政的制度既經改善，則所留下來的問題，便是如何選用眞才去運用去推進，以增強其效能。

法何以立？因人而立。法何能行？待人而行。所以幾千年來的中國政治思想，信法治的勢力總不如信人治的勢力來得大。『以用世爲目的，以格君爲手段』的宗師一統之儒術，便是嘗斥法治爲『慘礉寡恩』人治思想雖在春秋戰國以至秦政統一時代，曾經受過法治思想的極度打擊，但自漢武帝舉賢良文學之士，董仲舒賢良對策後，人治思想又復抬頭，而法治思想因以中衰。直至今日，事實上，一般的還是重人治而輕法治。惟其如是，誅賞予奪皆從心出。這便慢慢地釀成了舞弊的趨勢。所謂人治主義，原是要整飭吏治的，而結果吏治之效，反不見。此種情形，而以一般縣政府爲尤甚。近數十年來，紀綱廢弛，人慾橫流，兼以社會混濁，民智低陋，復使奸佞者得以徼倖仕進，而賢良者多以不屑而退避，貪汙之風，更瀰漫於官場之間。政府頒一令，則一令卽爲漁獵之媒；地方舉一事，則一事卽爲

科斂之藉。據監察院的統計：自民國二十年四月至二十二年七月，彈劾案共二百四十二件；其中關於縣政府舞弊案共一百三十七件，中央政府省政府軍事機關及司法機關舞弊案共一百零五件。（見監察院公報一至十九期）至未經彈劾的舞弊案或未經偵悉的舞弊事實，尚不知凡幾。但從這個統計裏，我們亦足以證實縣政府的官吏確在枉法舞弊，而且其舞弊之多竟超過其他各級政府機關總數之和。試想，這種樣的下級政府的基本吏治，怎能運用良好的組織，增強行政的效能？又怎能教人民悅服的愛戴？

我們深信：最低限度的政治建設，是要做到清明的境地；而政治清明的唯一條件，必須建築在廉潔的基礎之上。政府能樹立廉潔的紀綱，使貪污的痕迹，沒有存留的餘地，然後政治方能走上清明的大道。國民政府自成立以還，自始卽以建設廉潔政府爲目標，但爲時迄今，事實與理想尚相隔若干的距離。從前歲（二十四年）五全大會以後，中樞改組，政治上陡然緊張不少，同時行政院當軸對於全國各機關積弊的祛除，與行政效能的增進，都予以極大的注意，並且決心力行。曾於去年（二十五年）三月十日通令內外文武各機關，自行省察，認眞清除。原令略謂：『國家積弱已久，政府積弊日深，本院長受任以來，環顧外患之嚴重，內憫物力之凋殘，觸目傷心，忘餐廢寢，深維國家之敗，實由官邪，官之失德，寵賂用彰，今欲修明政治，首當剷除貪污。查公務人員中，謹厚者固多廉隅自守，不待申儆；其不肖者，長官監視稍懈，卽不免弊端百出。（著者所見：利令智昏的長官亦頗不缺人）其顯著者，則有一、侵吞公款。二、侵佔公物。三、濫用公物。四、虛糜公帑。五、偽造報銷。六、買賣物品及經手銀錢，收受回扣。七、浮報物價。八、兼職兼薪或津貼。九、乾薪。十、以公款生息歸入私囊，及其他陋規等項。每見各機關掌管庶務會計員司，俸給有限，而揮霍

無藝，或廣通聲氣，或厚殖貲財，試問錢從何來？言之深堪痛恨！方今國家多難，民力已殫，而百廢待興，國用益廣，凡我同僚，服務黨國，自宜共體時艱，綜覈名實，務令財不虛糜，事有實驗，費一錢，須計一錢之效；辦一事，必程一事之功。上述各種弊端，應即責成各機關長官，自行省察，認眞清除，務期弊絕風清，所有辦理情形，限文到兩個月內，據實具報，屆期本院長當派員嚴密訪查，並分別呈咨中央及監察院，依法糾察，剷除舊染汚俗，樹立廉潔政治。」據去年五月二十八日中央社電訊，各級政府機關呈報，均未發現貪汚情事。但實際上是否眞如所言，這倘使我們不能不有多少的疑問。因爲要做到弊絕風清，自非一朝一夕所能奏效的。不過，最高政府當局既已有此堅毅的主張，至少可以說廉潔政治已放射出些微的曙光。詩云：『靡不有初，鮮克有終，』如能持之以恆，格之以理，繩之以法，澈頭澈尾的奉行不懈，廉潔政治的基礎是可以漸臻穩固的。這樣地，把這最低限度的政治建設完成了以後，善良的靜的制度方能運用無缺，發揮功能而動的效能亦庶乎得以增進不已，使人民受到實惠。而在人民方面，允宜組織團體，監督政府，如最近山西的主張公道團，爲喚起民衆，掃除貪汚，恢復人民責任心，實行監督政府官吏。採取調查，檢舉，彈劾，訴冤，露布，鳴鼓運動等方法，料其對於廉潔政治的建設，必有極大的效力。我以爲各省均宜仿行。

第二節　縣行政人員的現代訓練及其改造

制度是死的，必須有眞正的幹才去運用，才變成活的。政綱政策是空洞的，必須有眞正的幹才去推行，才變成實在的。事業在那裏？必待眞正的幹才去開拓，才看得到東西。所以對於負責推動縣政的行政人員的能力問題，就先得有個妥善的解決。

目前的中國是在非常的國難時期裏掙扎着。國家民族的整個生命常在危難顚簸之中。眞要想衝破當前的重重難關，更需要有『鐵與血』的人才，計劃一切，推動一切。曾國藩當文宗登極時，論國家大計，首重得人，選用賢良，取得人心，在消極方面不至欺壓人民，在積極方面且能努力建設。其論國家禦侮，認非畏葸退縮可了，而謂『中興在乎得人。』其平生『閱歷世變，但覺除得人以外，無一可恃。』（見覆方子白書）以吏治紓國難，以吏治救中國，這是曾氏對於政治的一貫主張。吾人於此，亦足以見吏治與國難關係之重要。

可是，『人才難得，』自古已然。而一般負政治責任的人，又有如洪北江所說：『以模稜為曉事，以軟弱為良圖，以鑽營為進取之階，以苟且為服官之計。由此道者，無不各得其所欲而去。以是衣鉢相承，牢結而不可解。』今日上下級政府習氣之壞，還不是這樣？曾國藩亦說：『京官之辦事通病有二：曰退縮，曰瑣屑。外官之辦事通病有二：曰敷衍，曰顢頇。退縮者，同官互推，不肯任怨，動輒請旨，不肯任咎是也。瑣屑者，利析錙銖，不顧大體，察及秋毫，不見輿薪是也。敷衍者，裝頭蓋面，但計目前，剜肉補瘡，不問明日是也。顢頇者，外面完全，而中已潰爛，事實粉飾，而語無歸宿是也。有此四者，習俗相沿，但求苟安無過，不求振作，將來一有艱鉅，國家必有乏才之患。』（見應詔陳言疏）今日一般官吏辦事，又還不是與此相類？

現在一般縣行政人員——縣長及佐治人員，大多犯着模稜，或顢頇，軟弱或退縮，鑽營，偏私，苟且，散漫，偷惰等種種毛病。余井塘在視察江蘇各縣縣政感想一文中，對於現在一般縣長的觀察，有這幾種感想：『一是等事幹的縣長較多，找事幹的縣長較少；二是說得多的縣長較多，做得多的縣長較少；三是在城裏做縣長的較多，在鄉下做

縣長的較少；四是能領導縣府職員去幹的縣長較多，能領導全縣民衆去幹的縣長較少；五是大呼困難的縣長較多，不喚困難的縣長較少。這是許多縣長所犯的通病。這種毛病，由於不肯幹的原因尚少，由於不會幹的原因實多。』這種種『人』與『事』的毛病，都是縣政進行的大障礙，生產建設的致命傷。要想基本的地方政治辦得好，務須將縣行政人員的質素加以改造。要想改造成功，必須對他們予以嚴格的訓練，現代的訓練。

訓練的方法，約可分爲三種：一、體魄的訓練，二、精神的訓練，三、技能的訓練。這三種訓練，都是針對着上述種種毛病的醫治良方。第一體魄訓練，就是軍事訓練，是現代新國民所必須的一種訓練，一方面是鍛鍊體格，另一方面是使生活紀律化軍事化，以救治散漫，偸惰，苟且等毛病。不獨負地方責任者應該如此，就是一般國民也都要受這種訓練。所謂『教民要如教兵，用兵莫如用民，』這兩句話，就可以顯示軍事訓練的重要性。第二是精神訓練，目的是在於改造縣政人員的『處世』和『處事』的態度，要以『至公至正』去改革過去偏私，鑽營的惡習；以『剛毅謹厚』去改革過去軟弱，顢頇，模稜的惡習。振作起蓬勃的朝氣，清除了銷沉的暮氣，以前一種的精神『體國，』以後一種的精神『任事。』第三是技能訓練，就是辦理地方行政，須具有專門的行政技能，所謂專門的行政技能，就是要明白一切行政法令規章或政綱政策的立法用意之所在，及其運用的基本原則，與夫行政上必須具備的各項本領，以救治『不會幹』的毛病。去年春間行政院蔣院長赴各省考察所及，以爲各地縣長之年齡過老，暮氣太深，及體格懦弱，精神萎靡者，屢見不鮮，故特令內政部通行各省，以後各省對於縣長人選應選用『體格健全，耳目聰明，通明治理，矢忠職守之人。』其用意亦與現在所說的三種訓練的目的相合。

第三節　縣長選任問題

縣行政人員，要有兩種：卽縣長與縣佐治員。

縣長是推進縣政的總發動機，是執行政令的基本重要人員。故對於縣長的人選，應本『舉賢任能』之義，嚴爲規定辦法。

過去各省縣長的任用，大多是出於「推薦」與「援引」兩種辦法，其流弊卽是『濫』與『滯』。濫則爵祿不足重，而人人有僥倖功名之心；滯則激勸無所能，而人人有自甘暴棄之患。欲剷除或防止『濫』與『滯』的流弊，而實行『舉賢任能』之旨，則唯一的方法，是在確立厲行考銓制度。

內政部綜理全國內政，自十七年成立以後，對於縣長任用的方法，卽加以縝密的考慮。依照現行縣組織法第十一條之規定，任用縣長須由民政廳提出合格人員二人至三人經省政府議決任用之。但怎樣才算『合格？』合格了，又能否『勝任？』選任縣長必須於此『合格』而又『勝任』兩個條件下求之；欲求『合格』而又能『勝任』的縣長，又必先對於（一）考試（二）訓練（三）任用三個步驟，爲嚴密的規劃與執行。玆請依次而分論之：

（一）考試　考試制度，原爲中國固有的良好制度，所以拔取眞才，啓迪多士。以期人盡其才，才盡其用。故總理手訂建國大綱，有『凡候選及任命官吏，無論中央及地方，皆須經中央考試銓定資格者乃可』之規定。縣長爲親民之官，爲國家政治的基幹，其賢不肖影響於人民利害者甚大，所以厲行縣長考試是非常必要的。內政部成立

後，卽訂定縣長考試暫行條例，其時考試院尚未成立，卽由內政部派員赴各省舉行考試。在民國十七，十八兩年，內政部監督各省縣長考試時期中計江蘇舉行縣長考試兩次；浙江，江西，湖南等三省各舉行三次；安徽，福建，廣東，廣西，湖北，雲南，河北，山東，山西，察哈爾，綏遠等十一省各舉行一次；河南，陝西，甘肅等三省合併舉行一次：共計考取縣長一千三百餘名，分別留省任用，著有相當成績。迨十九年一月考試院成立，內政部卽將縣長考試事項移歸考試院接辦，縣長考試暫行條例亦卽廢止。自此以後，在考試院未制定縣長考試法規，尚未正式舉行縣長考試以前，內政部爲充分準備合格人才以應各省之需要起見，又另定補救的辦法，卽舉辦全國合格縣長登記，其登記人員，依照法定手續，經內政部銓敍部會同審查認爲合格後，卽塡寫名册，分送各省政府存候選用，以符中央愼重吏治登庸人才之初意。同時，復爲補救登記之不及起見，又飭由各省政府組織縣長檢定委員會，分省舉行縣長檢定。此登記與檢定均爲未正式舉行縣長考試以前的臨時補救辦法。但各省有些長官囿於過去惡習，尚難免奧援親故；而一般狡猾之徒，復覬覦奔競，多方夤緣，致紊亂官常，擾攘社會。這是徇於情面而缺乏法治精神的緣故。今者，縣長考試條例業已公布施行（二十四年九月七日國民政府公布卽日施行，）其要點：（一）應考資格，注重經驗，尤貴縣政經驗；（二）高考及格人員亦須重行考試；（三）縣長考試分爲三試：第一試注重學理之應用，第二試注重本省實際問題及建設方案，均以筆試行之。第三試注重應考人之經驗及才識，以口試行之。（四）縣長考試分省舉行，但有特殊情形時，得聯合兩省舉行之。（五）各省縣長考試每三年舉行一次，但考試院認爲必要時，得變更之。去年五月間考試院已將分省縣長考試之舉行順序表排定：二十五年爲：（一）四川西康，（二）江蘇山東，（三）

雲南貴州，（四）河南陝西。二十六年爲：（一）安徽湖北，（二）廣東廣西，（三）新疆，（四）甘肅寧夏青海。二十七年爲：（一）江西湖南，（二）浙江福建，（三）河北察哈爾，（四）山西綏遠，東四省。考試時期，臨時酌定，並可將列在較後之各省，於必要時提前舉行。

（二）訓練　考試所以測驗其學力，訓練所以增進其效能；考試是短時間的甄拔，訓練則爲較長時期的體驗。後者是補救前者之所不及，故考試而必繼之以訓練，這恰如唇齒之相依，應該是相輔而行的。二十三年八月四日行政院公布之縣行政人員訓練辦法大綱第二條規定：凡縣長縣佐治員及協助籌備縣自治人員，於任用之先，應施以相當訓練，就是現任合格之縣行政人員亦得調省施以相當訓練。訓練之目的，係就已具有法定任用資格人員，增進其行政效能，並不以訓練而造成某種的資格。實施訓練時，不必採用課本課室形式，可以下列各方法行之：（一）製定論文，（二）草擬設計方案，（三）提出本省行政上重要問題辯論研究，（四）聘請專家講演，（五）高級長官訓話（精神講話），（六）調查報告，（七）實習。此外，並須注重這幾件事：（一）明瞭國家及本省政綱政策，（二）注重實際建設工作，（三）注重某縣某區之精密研究，（四）注重紀律及操行之訓練或施以軍事訓練。凡經訓練的行政人員，均須按其成績，次第任用，不得無故投閒置散，以尊重國家培養人材之至意。現在各省多已先後依照前項辦法大綱，實施訓練，這是一種前所未見的刷新吏治之新現象。

（三）任用　上述考試、登記、檢定及訓練，都是任用縣長以先的初步工作，其終極目的是在於縣長之『任用得人。』但是在任用時，亦須有一定的準繩。依照現行修正縣長任用法，規定縣長任用，分爲『代理』『試署』

『實授』三種程序。代理縣長係由省政府委派，其代理期間，不得逾三個月；試署縣長期間一年，實授縣長期間以三年爲一任。試署與實授的縣長均須由省政府咨內政部轉咨銓敘部經審查合格後，由內政部呈請行政院轉呈國民政府任用之。惟施用以來，各省以爲修正縣長任用法規定資格標準（該任用法第一條之一至八各款）未免稍高，紛紛請求變通辦理；而剿匪區域各省，並經另訂任用法。內政部爲統一法令顧全事實起見，復於二十三年六月間呈請行政院轉請中央政治會議核定補充縣長任用資格標準實施辦法，規定：嗣後各省任用縣長，准其暫時於適用修正縣長任用法規定縣長任用資格及縣長任免程序外，並得參用公務員任用法第三條規定薦任職公務員之資格及剿匪區內縣長任用限制暫行辦法第二條規定之縣長資格。自此次變通辦法經中央核准通行以後，各省不得再有自訂縣長任用薦舉章程辦法之事。至是，各省縣長之任用辦法，乃由『各自爲政』而漸趨於『整齊劃一』。

去年夏間，銓敘部以現行縣長任用法，尚有應行補充之處，特提出意見，與內政部會商，擬具修正草案，呈請核定施行。故迄今年（二十六年）五月十二日中央政治委員會乃修正通過縣長任用法原則五項，並附說明。（參閱附錄該項原則原文）其中最要之點，卽爲（一）依法考取之縣長，應儘先任用；（二）具有法定縣長資格者，可由各省核轉銓敘部審核以候用縣長存記；（三）未經考試及格或資格不合而才德兼優富有行政上的學識經驗者，亦得由各省政府主席特予保送經考試院考詢及格後，交銓敘部以候用縣長存記。（四）凡取得存記候用縣長資格人員，均須先經內政部統一訓練後，分發任用。

綜觀選任縣長之重要點，厥爲學識與經驗雙方並重，考試與訓練合而爲一。特種人才亦可保送考詢，更廣羅致專材之路。其思慮不可謂不周。主持此事的當局，如能本『我喜可抑，我忿可窒，我法不可離也』的精神，絲毫不爲人事所拘，綜覈名實，力行不渝，第一步，先使全國各縣縣長一律任用法定合格之人，第二步，依法舉行分省縣長考試，並加以訓練，使考試訓練合格人員，足敷任用，而且要全數任用，不使閑散。俾賢者各以彙征，職司皆得自達，復宜久於其任，使其功可及於成，則雜流庶乎屏息，吏治可望澄清，斯吾人所企望於將來者。

第四節　縣佐治員選任問題

縣政之能否推動與改進，當然不是僅繫於縣長一人，必須全體佐治人員，個個有能力，個個肯勤奮，纔可以秉承縣長切切實實做一些事，纔能建設起良好的縣政。否則，如果佐治人員都缺少能力，都不知勤奮，即縣長有萬鈞之力，亦必苦於『獨木難支』而且稍一疏忽，還不免要受佐治人員的拖累。

過去，一般縣政府的佐治人員，如祕書科長或局長甚至於主任科員，大都是隨着縣長進退。不管前任的祕書科長如何，總是照例要更動一番，一若非此就不足以辦事；而舊任的祕書科長或局長每屆交替之時，亦總隨舊任縣長自動告退，大有『君子見機而作，不俟終日』的態度，好像是對於長官表示其忠誠。至於主任科員呢，可別爲二部分來說：關於會計、庶務及收發一部分的職員，到了縣長更替的時候，也多照例去職，因爲新任（前任亦復如此）一定帶來若干人來代替他們的。故無論誰，一發表縣長，總先注意這個人事問題，得要打算一番，新舊相仍，迄未稍改。關於管理卷宗撰擬文件一部分的職員，大概多可以穩妥地蟬聯下去，因爲這些事，實有非新手一時所能

理得淸辦得了的。況且縣長履新伊始，人地兩皆生疎，似乎亦應借重於他們，權作「識途老馬」此卽所謂書房。

這種種官場現象都有很深的流弊，自應加以整理和改革，掃除舊的壞的，創造新的好的。如三四年前江浙等省所設教育建設財政等各種人員養成所，就是爲創造縣佐治的新人才。近年各省政府多設有縣行政人員訓練所，內設縣長組及縣佐治員組。關於縣長的訓練，前已言之。縣佐治員之訓練，則凡現任縣佐治員具有縣行政人員任用條例第三至第五條之規定資格者，皆須調省訓練，卽其考試及格人員，亦須經過訓練後方可委用。至於非現任人員，則宜招收大學或專門以上及高中以上的畢業生，或具有專門技術人員，施以訓練。去年行政院對於全國專科以上學校畢業生所舉辦的就業訓導班，據該院政務處長蔣廷黻的致詞謂其『用意固在爲謀職業，然實際上與地方政治之改善，確具有密切關係。蓋近年來中央與省政府之從政人員，均爲受近代教育的人材，故人材得宜，才盡其用。惟縣政府工作人員之學識程度，則遠不如前者，因之地方行政，效率較低，以言改善，愈感困難。若以經過訓練之大學畢業生，使之服務縣政，將來行政效率之改善，自必迅速無阻……』其旨趣亦就和我剛才所說的一樣。至對於不合法定資格之現任人員，均應一律免職，而以訓練及格者委用，以增效能而重均衡。

至其訓練方法，亦一樣適用縣行政人員訓練辦法大綱之規定。訓練內容，應以講習本省各種現行法令，及實際問題之硏討爲主，並特別注意精神訓練，力矯過去一般官吏之惡習。不過縣佐治員之訓練，應與縣長訓練有別。縣長是綜攬一切政務的，故須具備各方面的學識與才能；而佐治人員則當就其學歷經驗及興趣，分爲民政、財政、教育、建設、土地、公安等組，分別指定硏習，加以訓練，於訓練期滿後，按其成績，次第分發各縣政府任用，分別擔任上

述各項實際工作。所有單獨臨時開辦之各種訓練所，應卽一律歸倂，以節糜費，而收統一事權集中管理之效。

此外，尙有與澄淸吏治極有關係，而爲許多人所忽視的一個問題，就是最低層的書吏衙役之整飭。書吏衙役向爲我國地方政治上的大汚點。所謂『書』是把持縣府內部的例行公事；所謂『吏』則把持縣府外部的例行公事。因縣長之無確實保障，任期短促，有如萍蹤飄忽，故多存五日京兆之心，旣不能詳察縣務內幕，復不能熟悉民情，因之隔膜之處，都得就敎書房。積習旣深，縣政實權就旁落於他們之手；且以一般縣長很少與民衆接近，發生直接關係，書吏便更利用官民隔閡的大缺點，勾結土豪劣紳，向平民敲剝。近年各省縣政府，裁汰書吏雖多，但以限於經費，或安於故常，仍不能有實質上的革新。允宜釐定澈底改革辦法，先由各省民政廳責成各縣政府，將檔案糧册淸理整齊（現在有許多縣份已做到這點，且有相當成績）免得因甄汰書吏而誤公務之進行，然後將所有書吏嚴行甄別，凡是染有不良嗜好，或有舊官署胥吏惡習，或年老不堪者，都應一律革除，另考選中學畢業或具有相當學力與經驗的青年補充之，並予以敎導和訓練。至於差役，如政警法警等（在已設縣法院或縣司法處的縣份，對於法警舞弊，已嚴加改革。）應詳核各縣事務之繁簡，規定相當員額，計劃核實給資辦法，將以前自名散役，及深染惡習不堪任事之流，查明革除，另行考用小學以上畢業或具有相當程度的青年，一律加以嚴格的訓練，並隨時考查其下鄉服務有無勒索詐財種種行爲，用期革除民衆歷年所受恫嚇欺壓剝削的苦痛。

第五節　縣政人員待遇考績之改善

國家之設公務員俸給制度，約有數種功用：一、以安定其生活；二、以保養其淸廉；三、以振奮其辦事精神，增加行

政效率；四、以酬勞其為國效忠，使其知所激勸。用意至深，事極重要。但在釐訂俸給之時，若無合理的標準，則仍不足以發揮其功能。吾以為俸給之釐訂，至少須合於二個極重要的標準：一是須能維持其生活，二是須依職務之繁簡難易。吾人試以此兩個標準，衡量一般縣行政人員的待遇，看是如何。

一般縣行政的俸給待遇，向以按照縣缺等級為支配的標準。若以全國各縣平均計算，每月經費，一等縣約二千元，二等縣約一千六百元，三等縣約一千三百元。縣長月薪有僅及二百元者，最多亦不過四百元，此尚居極少數。至於祕書科長或局長等，月薪最多約在百三四十元左右，低者僅及六七十元。他如科員辦事員以及書記等，更無論矣。縣行政人員之待遇如此，試問：何能安定其生活？保養其清廉？振奮其精神？更何能使其盡忠職責，以圖報効於國家？（如私爾忘公，只圖貪婪權位爵祿者，自當別論。）此種僅依縣缺優劣等級，規定俸給之多寡，在財政本身上立論，以其可由縣長私自任意支配，總期造報計算務使收支適合，跡近包辦，已非慎重公款之道；而同時縣行政人員俸給多寡不均，往往又不能與其職務之繁簡難易相稱，揆諸情理，亦覺不甚公平。故就現制度之本身言，宜加改革，將縣缺優劣之陋規廢除，重新釐訂分級晉俸辦法，將縣長及祕書科長局長等之月俸，各分為數級，俾知行卓著者，均可循序漸進，使之安心任事，不必覬覦優遷，示鼓勵，抑奔競，此其一。現代縣政繁重，建設多端，責成既切，考核又嚴，若與中央及省各級機關之人員相較，則縣治人員的職責，更覺繁難得多。縣政如此繁重，非專才不能勝任。然而縣行政人員之待遇既如此其微薄，試問又何能羅致長才？故欲羅致縣政人材，必須提高縣政人員的待遇，使合於維持安定生活及職務繁簡難易之標準，此其二。凡此兩點，皆為改善縣行政人員待遇之基準，應兼籌並顧，不能有

所偏歧。著者走筆至此，適見（二十五年）九月二十三日國府修正公布縣行政人員官等官俸表，吾人讀後，尚有數點意見，茲附錄該表，加以評議。

縣政府及各科局官等官俸表

任別	級別	俸別	縣政府及各科局
簡任	一	680	
	二	640	
	三	620	
	四	590	
	五	530	
	六	400	
	七	460	
	八	430	
薦任	一	400	一等縣長
	二	380	二等縣長
	三	360	三等縣長
	四	340	
	五	320	
	六	300	
	七	280	
	八	260	
	九	240	
	十	220	
	十一	200	
	十二	180	
委任	一	200	一等縣祕書科長局長　二等縣祕書科長局長　三等縣祕書科長局長
	二	180	
	三	160	一等縣督學科員　二等縣督學科員　三等縣督學科員
	四	140	
	五	130	辦事員
	六	120	
	七	110	
	八	100	
	九	90	
	十	85	
	十一	80	
	十二	75	
	十三	70	
	十四	65	
	十五	60	
	十六	55	

說明：（原表說明第十項）各縣縣長及其他各種縣行政人員，均應按照本表規定核敘級俸。
但遇有特殊情形不能照本表規定俸額支俸時，得由各省政府按照本表規定等級。
分別酌量改擬實支俸額咨送內政部核轉銓敘部查核備案。

綜觀上表，縣行政人員的俸給，已一般的改善提高，而其俸給支配，亦略合上述分級晉俸之標準，差慰吾人願望。惟縣缺優劣等級之分，仍然存而未廢，吾人之愚，認爲此乃舊習陋規，殊少合理根據，仍宜予以革除。卽欲一仍其舊，亦不宜據以爲俸給支配之標準，須一律平等的按級晉俸，無稍歧異，免得予人以『肥缺』『瘦缺』之稱，以啓

「奔競」之漸。若以爲縣缺等級之分，乃據縣疆廣狹，人口多寡，財力貧富之標準，則吾人欲問：縣等之差是否即可據以判其縣政繁簡輕重難易之別？倘其謂然，則吾人復問：優缺縣份之政務果眞較劣缺縣份爲繁爲重爲難乎？吾敢斷言：決不！且適相反！蓋以縣政建設，頭目紛繁，劣等之縣，以限於文化經濟等種種客觀條件，百廢待舉，急宜邁步開拓，進至水平以上，其事之繁重困難，恐更有甚於優等之縣；卽使其爲僻小之縣，在事務的「量」方面，或比較的「簡而少」，用人不妨可以減少，但在「質」方面，因一切皆尙無基礎，自須加緊推進，迎頭趕上，尤須羅致長才，擘劃建設，是其待遇自更亦不能有所軒輕於其間。雖一二三等縣長最低與最高俸額之差，比例的皆爲二十元，三等與一等縣長俸額之差，則爲四十元，但以其根本卽已缺乏客觀的合理根據，殊未能洽於人心。他如祕書科長局長等，無論一二三等縣，均分爲九級，自九十元起俸，至二百元止；其督學科員起俸額之差，各爲五元，均至百六十元止；辦事員則皆以五進，分爲五級，自五十五元至七十五元止。依「但書」規定：「但遇有特殊情形不能照本表規俸定俸額支時，得由各省政府按照本表規定等級。」此種付予主管長官的伸縮之權，於縣長科員及辦事員之俸額，似尙無礙大體；然於祕書科長局長，則覺尙須加以愼重考慮，若以起俸九十元支給，實嫌太薄，殊未合於職務繁簡難易之標準，其起俸額允宜提高至百二十元。不過，此等佐治人員之選任，務必以考試訓練及格或合於法定資格而受過訓練者爲合格，而縣長亦宜依此標準，愼重選用。

可是，改善縣行政人員待遇之目的，要在能增進行政效率，而行政效率果能隨其待遇改善而增進與否，則又須繼之以考績和獎懲。考績卽是考核其服務成績之優劣，而獎懲卽爲對於考績結果的一種處置辦法。過去各省

對於縣長及佐治人員的考核，向無正確客觀的標準，省方多聽取視察員的報告，以爲考核的依據，而視察員赴縣視察、照例是發表照塡，或向縣政當局稽詢，對於各地實際施政狀況，多不能有明確之認識，即使欲認眞視察，但因格於人力的單薄與時間的短促，對於有關施政的人力財力以及風土人情等諸種客觀條件，亦不易得眞實的判斷。所以，一般視察員的報告，概以地方紳士的批評及對其招待的好壞而定，既不免偏聽偏信之弊，且必雜有愛憎好惡的主觀成見，這種樣的考核結果，怎可據爲優劣之定評？再就考績標準而言，亦復少科學的合理性，例如辦理民團，不能即以其籠統的成績，比較其孰優孰劣，同時，尙須細察各縣人民性格的柔悍，交通的通塞，民智之高下，與夫地方需要緩急先後以爲斷。民性強悍，交通便利，民智發達，而地方需要又甚急切之縣，則其辦理民團的成績，自較『精而速』；反是，在民性柔懦，交通梗塞，民智低陋，而地方需要又不必急急之縣，則其成績，自較『鈍而遲』。但吾人不能即評斷後者之『鈍而遲』爲甚劣，而前者之『精而速』爲甚優，蓋以彼此基本條件不同，成績自亦有異，不可一概而論，遽下籠統斷言。凡此所陳視察報告之缺少眞實性與考績標準之缺乏合理性兩點，均應澈底改革。改革之基本原則有二：第一，對於各縣縣政的考核標準，應分別察其文化經濟的程度，及其地方建設之緩急先後需要等種種客觀條件，析列考績課目，分別詳加考核，不宜以籠統的成績多寡，定其優劣。第二，考績標準釐訂後，省廳對於各項行政，宜多派富有學識經驗的專員，畀以職權，實地考察某一項行政之優劣，較量客觀環境條件，記其分數，呈報省廳，例如甲員考察民政，乙員考察財政之類，不得一人兼而考察各項行政，以免籠統模糊之弊，然後按其總平均分數，以定各項成績之優劣，並規定個人的操行能力及服務考勤等各方面的考績辦法。各縣縣長由

□謄、核告府覆核；縣府秘書科長局長由縣長初核，民廳覆核；其低級人員，則予縣長以考核之權，但須呈報民廳□核，以防偏私之弊。尤有進者，縣政視察員，除應多注重事務的調查外，尤應特別注重政治的視察與指導。至於視察方法在出發以前，最要簡單秘密，切不可事前就聲揚出去，人還未動身，便已到處曉得，免得人家作僞，『從前所謂輕車簡從，微服巡行，就是簡單秘密的意思。』（蔣委員長視察意義及其方法）至在考查之際，要撇開私人的恩怨，注意客觀的公道。地方上的招待，歡迎宴會以及普通應酬，均須謝絕，不勞人家代開銷一個錢，不受人家賄賂一□。總之，所有足以惑亂朦蔽視察的『眞實』和『公道』的，均應絕緣，一洗過去積弊，還他清白面目。

據此視察的眞實報告，認眞公平考核以後，應厲行獎懲，使賢者有所勸，不肖者有所警。查現在對於各縣政府獎懲辦法，在獎勵方面，約分爲嘉獎、記功、加俸、晉級優遷等數種。在懲戒方面，約分爲申誡、記過、減俸、降級、撤職查辦等數種。茲應加檢討者，是在獎勵辦法。按之實際情形，縣分三等，俸亦隨之而異其數，如一等縣長或佐治人員成績優異者，最後即無法晉級加俸，僅限於嘉獎記功。此種獎勵辦法，實欠合理，且易使賢者灰心，轉趨因循敷衍。我認爲，除前述改善待遇，按級晉俸外，應進而別籌獎進政策，宏其出路，奮其志趣，展其長才，策之善者，莫若定爲升轉之法，使任事久長治績卓著者，得升級擢用於省府，或登庸於中央，委任者可以升至薦任，薦任者可以升至簡任。蕭公權對此曾有極中肯之意見，謂：『國民服務於社會之動機，爲公亦復爲私，故獎勵人才，要以合法之名利勸誘爲最有力。所謂改善縣政人員待遇及出路，……政策似宜定爲升轉之法，使縣府從政人員達到一定年限，且經考核具有治績者，得升級擢用於省府，或登庸於中央。同時亦不妨規定各級政府中某一部分人員之選任，須具有縣政成

績之資格，於考試徵薦外，別闢銓敍之途。如此則不特才志之士樂於從政，縣府人員勉於職守，而上級政府中有此身歷地方政事目擊民間艱苦之人員參加工作，其於全國之政治及建設，豈云小補？』（見去年九月六日大公報論縣政建設）辦法雖至平庸，卻不失為獎進人材之良策。

綜上所論，對於縣行政人員之待遇及出路，務求改善與寬宏，俾能以資以勞；考績務求眞實公道，合於科學的合理標準，使功罪皆歸實際；獎懲務求嚴明有方，使知警勉，且須『賞不遺遠，罰不阿近，爵不可以無功取，刑不可以貴勢免』然後益以切實保障，久於其任，進退不隨愛憎之情，用舍不繫異同之趣，褒升黜免，率由定章，所有『另候任用』『莫須有之罪名，尤應極力掃除，倘有此等情事，屬員准其申訴，慨予糾正，則『天無枉生之材，野無抑鬱之士，朝無倖進之途』地方吏治，庶幾觀成！

參考書

一、論今日之縣吏治　程滄舫著　國聞週報十三卷四十四期

二、怎樣培養縣行政人員　翁初白著　國聞週報十三卷四十二期

三、考試人員儘先任用問題　陳曼若著　同前

四、縣長任用問題之檢討　金鳴盛著　時事月報十六卷六期

五、公務員職位分析的重要　祝修爵著　滬大公報二十五年十一月十八日

六、中美人事行政比較　薛伯康著　商務

七、縣政改進論　朱任潤著　中央日報代售
八、讀國府修正公布縣行政人員官俸表　程清舫著　是非公論十九期
九、關於考試公務人員的幾個問題　祝修爵著　中國新論二卷五期
十、新縣政研究　汗血月刊社編　上海汗血書店
十一、內政年鑑民政篇第二章吏治　內政部編　商務
十二、第一次全國內政會議報告書　內政部編
十三、第二次全國內政會議報告書　內政部編
十四、內政部第一期民政會議紀要　內政部編
十五、張居正提高行政效率的方法　李樸生著　行政效率二卷一期
十六、縣政建設　謝守恆著　神州國光社
十七、模範縣政　劉鍾編著　三民圖書公司
十八、清中葉縣行政弊的研究　桑毓英 高尚仁著　行政效率二卷十二期
十九、曾國藩的用人方法　李樸生著　行政效率第七號
二十、公務員考績法及關係法令述評　何會源著　民族四卷三期

第八章　縣行政效率問題

第一節　「行政效率」的意義及其討論範圍

在經濟學上有一個極重要之經濟原則，即「以最少用費得最大效果。」此一經濟原則，可適用於任何事業。而茲所謂「縣行政效率」即亦欲在縣行政上求其合於經濟原則。申言之，即是「以較少的人力財力和時間得到同樣的成績，」或「以同樣的人力財力和時間得到更好的成績。」

我國向不重視或不努力於行政效率之研究，故在政治社會上無一不表現着散漫，雜亂，矛盾，廢弛等惡現象。歐美各國自產業革命以來，任何事業無不從工作效率入手，誠以唯效率宏大，纔能事半功倍，而獲著成效也。

行政效率之增進，含有刷新行政之「積極的」底意義，要使此積極工作順利，發生實效，尙須先在消極方面制止貪汚。貪汚不剷除，則行政效率無法增進。既不能「取之於民，用之於民，」則所謂提高行政效率，亦不過是一種高調！故論者有謂：與其在正面積極地講求行政效率，毋寧在反面消極地先圖制止貪汚，若在今日自始便盲論行政效率，則不但行政效率不可得，即分贓制度(spoil system)亦必得到掩飾，而無形中延長其罪惡。此乃施政的先後程序問題，並非謂行政效率之不宜提高。筆者在上章吏治中首論最低限度的政治建設，其用意亦復與此無殊。特先提出這點意見，以為解決行政效率問題的先決條件。

縣行政效率問題，所涉範圍甚廣，大約包括三方面：

（一）關於行政組織與運用者；

（二）關於行政人員之訓練與管理者；

（三）關於行政事務之處理者。

如何健全行政組織？如何訓練並管理行政人員？此兩問題，在第四章與第七章中，均經分別略加論列。近年來之『裁局改科』，即是健全縣行政組織的具體辦法。縣行政人員之宜受近代化的訓練，並改善其待遇考績等，亦皆爲促進行政效率所必需。今茲所論，僅關於組織之運用及行政事務之處理。至於財務行政的技術與運用，亦屬『行政效率』的範圍，容俟討論財政時再論。在內容上似不免有割裂之嫌，但爲求行文之便利，乃不得已而有此先後。以『行政效率』(administrative efficiency)一名詞，雖非新創，但實爲近代行政上的一種新動態，有喚起一般人深切注意之必要。年來中央行政當局及各省市縣政府多有行政效率研究會之組織與策進，即是此種新動態的表現，已漸形成我國政治上的新動力，足徵其重要性爲如何，堪爲吾人所宜特別注意。

第二節　裁局設科與合署辦公諸問題

在未一律裁局改科以前，內政部已有『各局科以合署辦公爲原則』之規定。因爲各局科駢肩而立，事權分散，各成系統，各囿範圍，各私其用人，各私其財用，弊端百出，勢須改革！合署辦公之目的，即所以補救其弊，以期權力可以集中，組織可以緊湊，用人可以減少，經費可以節省。原則甚善，無可非議。惟合署辦公而不裁局爲科，則其結果，亦祇限於『裁員減政』，虛有其表，實質上仍不能有徹底的革新，事權仍然分散，系統仍然不一。故欲收合署辦公

之實效，必須將各局裁撤，一律改科，集中事權於縣長之下，通力合作。同時，縣府組織既經改局為科，則亦須以合署辦公為原則，藉收指揮敏捷，意志統一之效。是可知改局設科與合署辦公，是相需而相成的。不然，則顧此失彼，勢復不免陷於『濡滯矛盾，重複隔閡，推諉齟齬』之弊。

所謂『合署辦公』就是在統一的組織下，集中人員在一公共場所辦公。故第一個需要，即是設置總辦公廳。所以首先要解決的，便是房屋問題。現在一般縣政府房屋，均極簡陋，歷任縣長皆如過旅之客，視縣府若傳舍，因陋就簡，習為故常。所有縣府房屋，既甚狹隘低溼，苔痕階綠；而且破瓦頹垣，門窗裂蠹，若非懸列官牌，設立崗警，恐過往行人，幾不知其為發號施令之縣署。往時各局分立，多分設於廟宇之內，在縣府裏的，僅為科房及住舍，辦公室與寢室，每混而不分，形式錯亂，精神渙散。因之，接洽公事，動輒需時，斯固由於制度之不良，亦緣設備之未周。今既欲實行合署辦公，自須修造房屋。為縣長者若能祛除『官不修衙』的心理，則可設法節餘一部分經費，或由官紳商民捐助若干，如皖省無為及浙省永康之縣政府新署，即是如此捐資改建。事不圖其速成，不妨假以時日；不必一時為大規模之修造，可逐漸為部分的完成。但為應目前之急需，可暫就現有房屋，通構成一大間，為縣長及科祕以下主要人員集中辦公之用，雖不能像江寧縣政府之『美輪美奐』（聞共費十四萬元，縣署之富麗甲於全國）但如此的『肯堂肯構』，亦差適於集中辦公若真無法修造，則各科應分別集中辦公，即江寧縣政府亦還是如此。

總而言之，房屋如無問題，自宜各科合署辦公；不然，各科亦須分別集中辦公。務期聚首一堂，朝夕相對，便於稽詢，便於研討，既省時，又省力，感情可以融洽，意志較易統一，濡滯隔閡之弊可免，行政效率自能增進。至公餘之暇，各

宜為身心之修養，與夫集團娛樂，此亦間接與行政效率有關，故圖書館，俱樂部及運動器具之設備，均極需要，此其一。

合署辦公實行以後，內部事務如人事，庶務，會計等，均須統一辦理。因為若不如此，仍鮮實效。以人事言：大多考勤不嚴，獎懲無方，往往易致遲到早退或隨便曠職，辦事精神不緊張，影響於行政效率甚大。以會計言：各員司經手收付款項，漫無秩序，薪俸之發放，亦多由主管科上下其手，並無統一之規定。以庶務言：購辦物品，各自經手，易於作弊；且零星購買，物品既不劃一，價格勢又較高，而管理分配之不得法，更使物品易於消耗和浪費。凡此種種，均宜改革。在人事方面，須指定專員秉承秘書，負責辦理，所有簽到，請假，考績等事項，俱宜備置專冊，分別登記，考績標準，應持至公至正的態度，不得稍雜愛憎之情。如是步伐可以整齊，精神自會緊張，職務不致廢弛，效率可望增高。在會計方面，各種款項，應由主管科或會計股，統一經手收付，嚴密規定，以昭慎重，而杜弊竇。此中辦法，容後討論財政時再詳。在庶務方面，所有各科室需用物品，均須由庶務股以經濟原則，集中購辦，採行『集中購辦制，』並以科學的合理方法，集中管理，集中分配。集中購辦，則物價可以較為便宜，但須監督公開交易，以免回扣浮濫等之營私舞弊；集中管理，則物品不致散失或損壞；集中分配，則物品不致浪費。此其二。

凡此兩點，均合於經濟原則，應即切實推行。

第三節　公文的改革與處理

我國公文，向被稱為『官樣文章，』在形式上，是繁複累贅，封建色彩太濃；在內容上，是咬文嚼字，掉弄筆墨，不

切實簡單明瞭；在手續上，是轉折麻煩，遲滯誤事。故其流弊，是：浪費時間，多耗物料，枉抛心力，難於學習與閱讀，易於文過與飾非。所謂『後來的公文下行的，把責任推給下級機關；上行的，把責任推給上級機關；平行的，把責任推給第三者。』輾轉相推，公文便等於具文！故負政務之責者，事之能否辦得好，似可不必怎樣顧慮，而公文的『師爺』卻須請得好，這樣，公文一事便成爲專門技術，『吃公事飯』者亦就以自鳴高，搖擺構思，圓滑爲文，可是，『讀其詞藻，雖若爛然；究其指歸，茫無實際。』積習相沿，迄未有澈底革新，影響政務，爲害甚大。近年來盛唱增高行政效率，於是就有公文改革運動。『蘇俄政府現正取締無聊公文，以後健筆頭之官吏，不入囹圄，卽將被遣至西伯利亞。』（見二十三年六月九日中報電訊）由此更可見公文改革運動的重要性與普遍性。

公文應如何改革？簡括的分爲三點來討論。一是形式上的改革，二是內容上的改革，三是手續上的改革。

（一）形式上的改革　吾人認爲須取消公文類別，將所分『呈，咨，函，令』的分類，一律廢除，公文卽是『公文。』並革除『毋違切切』等字樣的奴視態度，及『屏營待命』等字樣的卑屈語調，以打破封建階級的觀念形態，表現平民政治的新精神。同時，就亦應廢除『理合呈請鑒核』『相應咨請查照』『相應函達查照』及『合行令仰遵照』等類的格式。此種繁複累贅，要牠有何用處？還不是徒費時間物料與精力？倘謂此種分類，係以維持官階與威權，則各級政府機關，各有其組織法之規定，卽廢之而亦不損其威權，又何必雙料的形之於公文？

（二）內容上的改革　吾人認爲改革標準，務求簡單，切實，淺顯。舊式公文的冒頭與結尾，一律取消，敍事須依性質分爲來文，申述，辦法，附件等欄，並須用邏輯方法，分爲一、二、三……節，或一、二、三、……段，如爲例行或備案之

件，則在辦法欄內寫明『請備案』等字樣。文字要以語體化爲原則，切忌艱深，宜通俗淺顯，繕寫淸楚，旁加新式標點。措詞要切實練勁，無關宏旨的套語均須除去。公文之體裁，內政部曾提議過改爲電報式，並舉其舉例，若用電報式公文，該部一年可省一百萬至二百萬字。（見行政院會議關於處理公文改良辦法決議案）這樣，便可省用若干人，少費若干錢。至於縣政府直接向人民發送的文書，則更宜極其簡單，切實，淺顯，俾得一望而知，如鄒平縣政府之布告均採『條示方式』此種商業單據化的辦法，最是簡單切實而明瞭。既便於閱讀，省時省力，且可減少文過飾非的『取巧』毛病。

（三）手續上的改革　此乃關於公文處理問題。我國各政府機關對於處理公文有一通病，卽是『遲滯』。據一般的實際調查，每一簡易公文，自收文至發文，平均須七八日之久；其有疑難而須稽核者，平均須二三星期。處理公文之遲速，影響於人民利害至大。考其遲滯之根因，約不外乎二點：一是簿册登記繁複，二是核閱層級太多。改革途徑，當從此兩點着手，登記簿册與核閱層級，均宜求其簡單經濟。現在縣府組織多已改局爲科，公文集中，數量固較前增多，但往時各局分立，須用公文請示，今則改用簽呈，手續卻已較前敏捷。所有公文先由主管科擬辦，經祕書核閱，縣長判行。實行合署辦公，轉折減少，當更爲簡捷。故公文核閱之層級，已較前簡單經濟得多。至於收發手續，據江寧蘭谿兩實驗縣之實地試驗，辦法如此：

『來文先由收發室編號，摘由（不分科）登入總收文簿，送縣長核閱，再發交總辦公廳，由祕書按其性質分科，登入科收發簿，（各科循環二本）送主管科長核閱，指定辦稿人員負責擬辦。辦稿人員擬就稿件，以

後，自行登入工作考查簿（每人一本），連同所辦稿件送主管科長。主管科長收到稿簿，便在工作考查簿備考欄內蓋章，將該簿還給原辦稿人，並將原稿核閱後彙送祕書核轉縣長判行。經縣長判行之後，發交總辦公廳由祕書檢送繕校室繕校，再送監印室用印，並連同來文一併轉送收發室摘由編號，分別登記存發。』

試行以來，尙無不利。爲減少例行公文起見，復定有經濟方法，例如：（一）收到各所屬機關表册報告，不用指令，僅由收發處寄回收條知照，據說可以減少三分之一例行公文。（二）關於移送法院辦理案件，預先印就一定格式公函，只須塡上事由等項，即可辦出，甚爲迅速。又如鄒平縣政府有『縣政三日刊』，下行文統登載於該刊，不另行文。諸如此類的經濟方法，皆足以使收發文件臻於簡單敏捷，值得仿行。

至於各種表格之塡調，與夫各種統計，因一般縣政府尙無此種技術的組織與運用，上級機關宜少令其查塡，若強而爲之，亦多出於估計臆造，離開事實眞相甚遠，不能作爲施政根據，亦復何用？允宜酌量限制，可省即省，以免徒耗時力與物料。

今玆所述，僅示要領。究應如何詳爲規定，統一革新，惟望內政部妥爲籌劃施行。

第四節　檔案管理方法之改善

『檔案』是行政的底稿，心血的結晶，不獨可爲核辦公事時的查考，且爲比較有系統的政治史料。此種功能之能否盡量發揮，須視其管理方法妥善與否以爲斷。如果管理不善，則直接影響行政的效率，間接阻礙政治的進

步。

我國檔案之管理，向爲一般人所忽視，故其管理方法，僅爲舊式的斷片經驗和呆板記憶，卷宗格式極不一致，分類編藏漫無標準，積壓愈多，則檢查愈不易，且因檔案設備簡陋，日久亦必易於破損與散失，若原任員司一去，則來者幾難爲繼，故吏員雖迭有更替，而此種科房卻依然可以不動，舊時科房之所以久能把持者，惟恃此世襲師承的管理祕訣耳。其流弊如何，類多能言之。

舊式檔案管理方法，既是這樣地無精密的組織系統，又缺乏科學的合理根據，其有待於改善，早爲事實所需求。惟至最近，行政當局始漸對此加以注意，力謀改善，蓋檔案問題之解決，亦增進行政效率之一端也。

檔案問題，可分爲『舊檔案之整理』及『新檔案之管理』兩方面。新檔案既需科學方法去管理，則舊檔案自須重新加以整理。

用科學方法管理檔案，在歐洲近百年來已成爲一種學問，稱爲『檔案學』(archiveswesen)，其與管理圖書之稱爲『圖書館學』，性質正復相似。因爲此乃專門技術，並非任憑一些零星的聰明與記憶可以了事的。兩者事固不同，而處理的科學方法則一樣的可以參用。

檔案工作，現在分爲點收登記，分類，編目，排架立卷，以及出納五點，加以討論。

（一）點收登記　凡歸檔文件送到歸檔室時，應先仔細點收，不可缺誤。點收清楚以後，即行一一登記。無論收文或發文，登記須以一件一號爲原則，採用總登記辦法，不必分類，使登記號數即爲歸檔文件的總和，以便統計

和檢點。惟尚有一種更經濟簡便的方法，即是：檔案登記最好與收發文件取得統一的連鎖，即收發文件應用總收總發文簿，而此總收總發文簿即可作爲檔案總登記簿，這樣，檔案登記就可不必另立簿册，只消由點收登記負責人在總收發文簿上簽名或蓋章就可了事。此種連鎖辦法，對於人力財力時間均極經濟。

（二）分類　一般縣政府管理檔案之所以無條理無系統，就是因爲對於檔案分類沒有科學的標準。舊式分類方法，要有三種：一是紀事本末體，將某一件事始末及其他有關係之文件均歸放一處。此種方法比較是最好的，便於實用。二是斷代體，將每任縣長任內之卷宗單獨分開，即前任未了案件而須續辦者，亦分置二個卷宗。此種方法之目的，在便於交代。三是編年體，以歸檔之日期前後爲庋藏標準，故檢查案卷時，須先知其歸檔年月，方可檢查。此種方法最笨最拙，極不適用。此三種方法均宜改善。

分類爲檔案問題中最難解決者，亦是關鍵最大者。吾人認爲分類標準有三：一宜系統清晰，有一定次序；二宜富有伸縮性，以便隨時擴充；三宜用簡易符號，以便記憶和排列。我以爲縣府檔案分類，應以一科爲一大類，每科大類之下，再分項目。如民政類，財政類，教育類，建設類，公安類，至各種黨政軍法規及人事行政等則另列爲總類。在每類之下，再分細目。各類均以符號代之，故宜先製定分類表，如杜威(dewey)之十進分類法，或如王雲五之中外圖書統一分類法。此種分類法，不但檢查明白便利，並且以便改局爲科或改科爲局時之移轉管理。

（三）編目　各縣政府向無檔案目錄，檢取案卷，全憑管卷員之記憶，有之，亦惟書本式目錄，而其目的亦只在便利管卷員之自己檢查，並非爲供大家公開檢查而編製。但此所謂書本式目錄，亦多分類不淸，若檔案愈多，則愈

無系統的次序。並且書本式目錄終嫌固定呆板，新增檔案就不能隨時添入。故多不主張採用書本式目錄，而主張採用卡片式目錄。卡片目錄可分爲三種：一是分類目錄卡，依分類標準編製，且能表示檔案排列的位置；二是名稱目錄卡，即以來文機關或人員，去文機關或人員，或來去文地名爲標準而編製；三是標題目錄卡，就是以來去文卷的事件爲標準而編製，標題宜把握着事件的核心，要簡要明白。前二種目錄卡都是每一文卷便寫一張；後一種目錄卡，則每個標題一張，若同樣事件多至若干，則只須連寫在同一卡上，一卡用完，再立次卡，在右上角標明卡1卡2。在此三種目錄卡中，我主張採用分類卡。因爲我既主張分類以一科爲一大類，則同樣的分類卡，亦可便於改局爲科或改科爲局時之移轉管理。

（四）排架立卷　排列應依文卷上所標號碼爲次序，即是以分類卡之次序爲次序。排架橫隔爲數級，宜立排，不可平疊，排列自左而右，自上級至下級。各縣政府案卷大都是平疊的，因卷宗紙質鬆軟，只得如此。故卷宗紙料宜生硬。立排式較平疊式爲妥善，以其抽閱較便利，位置亦較經濟也。

排列與立卷辦好以後，爲更使人一目瞭然起見，並宜在架上標列類別，將各類及項目均須用硬紙一一標明，貼於架上。再如一案件已完全辦理了結，當集攏一起，裝訂成册。裝訂方法有西裝，線裝，平裝三種，其中以平裝較爲經濟，同時又能保持整齊牢固與美觀。平裝技術簡易，應由管卷員或公役自行學習裝訂，以省費用。

（五）出納　出納即是調卷。調卷有兩方面的意義，一是責任，一是方法。方法妥善，則責任易明。調卷宜規訂一定手續，故應先製定調卷單，單上僅載明調卷者，卷由，卷碼及月日等即可。調卷時須填寫調卷單，每調一卷，須填

一單，由調卷者自塡簽名，若由別人代塡，則須簽名蓋章，以昭愼重而明責任。如係訴訟案件，法院須調外查閱時，則出借手續須以主辦該事案人負責辦理，收回時由管卷員細加檢對有無遺誤。

此外關於檔案室之組織，宜採集中制，集中一處，不宜各科分散。檔案室的光線要充足，地要乾燥，布置要整潔。必要時，並須曝曬及消毒。凡此數點，亦均爲改善的必要條件。

總之，檔案管理，須用科學方法，各種管理上所需的設備和用具，如卷架，目錄櫃，目錄卡等，均可參照新式圖書館的辦法辦理。

參考書

一、行政效率研究會設立之旨趣		行政效率第一號
二、行政參考材料導論	甘乃光著	行政效率第四號
三、論行政效率	張忠紱著	同前
四、世界各國行政研究近況	臘山政道著	同前
五、行政效率之測量標準與方法	張金鑑著	政治經濟學報五卷一期
六、行政效率是否高調	張　銳著	行政效率二卷七期
七、增進縣行政效率的幾個先決問題	尚希賢著	同前

八、縣政府的公文處理　李樸生著　行政效率二卷三期
九、文書檔案改革運動的回顧與展望　甘乃光著　行政研究二卷五期
十、辦案芻言　趙恆榮著　行政研究一卷三期
十一、縣政府檔案管理法　程長湧著　商務
十二、文書檔案連鎖辦法之試驗　甘乃光著　行政效率第十號
十三、江寧縣政概況　江寧縣政府編印
十四、檔案問題專號　行政效率二卷九十期合刊
十五、縣政府合署辦公之前後　藍士琳著　政治評論一七一號

第九章　縣地方財政之癥結

第一節　貧困線上的縣財政基礎

一　『逼上梁山』的田賦附加

財政是一切建設事業的基礎，如果財政基礎不健全，即儘管有如何良美的制度及精明的幹材亦就無法推動各種建設事業。俗云：『巧婦難爲無米之炊』意思正復相同。此理甚明，毋待深論。

我國在歷史的傳統上，向不重視地方政治，而地方財政亦只不過是分受中央的唾餘，既無制度上的劃分，亦無法律上的保障，就是現行縣組織法中，亦無縣財政的規定。中央是有其固定的重要財源，省市亦緊握着其分內的收入，惟有處於最下層的縣財政，卻是沒有一個確定的獨立的來源，只是東挪西移，抱殘守缺。這樣地，縣財政基礎便陷入了『貧弱恐慌』的境地！

可是，縣政非常繁重，中央及省的政令多待縣去執行，以如此貧弱恐慌的縣財政基礎，又何能推動一些什麼事業？但是，政令是不得不行，財政就亦不得不想法子，正稅來源如大宗的田賦正稅既不能分潤，那只有一條對人民『火上加油』的路，不得不『逼上梁山』，在大宗的田賦正稅上爲無限制的附加，於是田賦附加稅則與時而俱增，附加稅額往往超過正稅數倍甚至數十倍，附加名目亦由數種增至數十種，尤其是自民國二十年實行裁釐，而地方當局又競尚建設，更是急不暇擇，不顧本末，祇求有捐可徵，有賦可加，以苛雜所得，抵補裁釐，於是苛雜附加，

乃益有增無減。現時各縣的財政，除了幾個實驗縣因有特殊待遇、比較充裕外，無一不在這貧困線上掙扎着！故政當局之精力多半用於催收租稅淸還欠款之上，既捉襟而見肘，亦剜肉以補瘡！如是『竭澤而漁』的結果，日久附加愈繁重，則民財愈貧困；完納無力，繼以催迫，拘訊，則民更不堪其痛苦矣！若此而欲圖縣政之革新與建設，其工作之艱難困苦，更有甚於探險與拓荒！卽使舉辦一二新政，亦徒粉飾門面，又何能有實效之可言，裨益於勞苦的民衆？雖說『百廢俱興』，豈非『一事無成』？古人曾說過：『興一利不如除一弊』，積極無功反不如消極有效，話是極中肯的！雖然我們是反對從前消極的無爲政治，而主張積極的有爲政治。

二　田賦附加稅繁重的眞象

田賦附加稅的發生，亦已有相當的歷史，淸朝的火耗，平餘，漕折，實爲附加稅之濫觴。附加稅有新舊之分，在民元以前，舊附加稅都可折入正稅，而新附加稅之額外徵收，則始於袁世凱時代，地方政府舉辦新政，准其有徵收附加之權，規定不得超過百分之三十。殊不料徵收附加之爲發展地方事業者，反而爲地方官吏橫徵暴斂巧立名目的工具，此種惡稅之蔓延，至近十數年而益劇。江蘇爲首都所在，文化發達優於他省，且皆稱爲富庶之區，然一查其各縣之附加稅，則有：

（一）教育費　（二）公安畝捐　（三）自治畝捐
（四）積穀畝捐　（五）黨部民衆捐　（六）農業改良捐
（七）普教畝捐　（八）抵補金畝捐　（九）蘆課自治捐

（十）蘆課黨務捐　（十一）清丈捐　（十二）保衛團捐

（十三）水巡隊經費　（十四）警察隊經費　（十五）戶籍捐

（十六）習藝所畝捐　（十七）教育特捐　（十八）師範經費

（十九）防務經費　（二〇）區經費　（二一）區圩塘工捐

（二二）鄉鎮經費　（二三）村制費　（二四）公益費

（二五）開河經費　（二六）保坍費　（二七）建閘費

（二八）國省選舉費　（二九）修志費等（民國二十二年調查）

名目繁多，尚不止此。可是，我們再進一步問：各縣田賦附加稅與正稅之比率究竟如何？附稅超過正稅多少倍？

茲再列表以明之：

縣別	省縣正稅（單位千）	省縣附稅（單位千）	超過倍數	超過成數
江寧	二〇·一	八七·五	三	
鎮江	二五·二	四〇·九		六
丹陽	二八·三	六四·八		
金壇	二一·〇	四七·一	一	
武進	六二·二	一〇二·三		六
揚中	二·九	一一·一	三	
句容	一四·八	三六·七	一·五	
溧水	五·五	二二·五	三	
高淳	四·八	一九·八	三	
寶山	一一·三	二五·八	一	

無錫	五〇・〇	八二・四		六・五
宜興	四六・一	八〇・〇		七
江陰	三七・五	九三・二	一・五	
溧陽	二五・七	五三・七	一	
吳縣	八二・六	一四八・五		七
常熟	六七・八	一二九・九		九
崑山	四九・一	七四・四		五
吳江	六二・四	八四・四		三・五
松江	五〇・六	六三・五		二・五
青浦	三七・〇	四八・八		一
奉賢	二一・六	二六・三		二
金山	一七・七	二五・六		四・五
上海	一二・七	一五・二		二
南匯	三一・九	五二・三		六
川沙	四・八	一一・一	一	
太倉	四〇・一	四八・四		二
嘉定	二〇・六	四五・六	一	
興化	一一・〇	七八・六	六	
南通	一一・〇	六九・九	五・五	
海門	二・九	七五・五	二五	
如皋	七・七	一三七・一	一六	
崇明	二・八	四九・七	一六	
啓東	四・二	一九・九	三・五	
泰縣	一七・五	七一・八	三	
靖江	一二・二	三三・三	二	
東台	九・九	三一・四	二	
泰興	八・〇	七四・四	八	
江都	一九・三	九九・五	四	
儀徵	五・〇	三〇・〇	五	
寶應	五・五	五二・八	八	
高郵	七・五	九三・八	一一	
江浦	五・七	一六・二	一・五	
六合	一三・一	三六・九	一・五	
鹽城	一一・三	九四・六	七	
阜寧	八・〇	九六・八	一一	
蕭縣	一〇・八	六六・四	五	

淮陰	二·八	三六·七	一二
泗陽	四·一	三六·七	八
漣水	四·七	六九·一	一四
淮安	一一·三	八〇·二	六
宿遷	五·七	二七·八	四
銅山	一六·四	二四·三	五·五
豐縣	四·七	四二·七	八
沛縣	四·七	四五·八	九
碭山	三·四	二六·九	七
邳縣	六·二	四〇·七	五·五
睢寧	三·八	三二·四	七
東海	一·四	一三·九	八·五
贛榆	四·五	三六·四	七
沭陽	九·二	五四·五	五
灌雲	二·〇	四二·九	二〇

綜觀上表，可知附稅超過正稅自數倍至數十倍不等，大概江北各縣的附加稅，較重於江南各縣；農村經濟比較衰落的縣份，其附加稅總自十餘倍乃至二十餘倍。至如浙江亦近首都，向被稱爲富庶之區，且向少軍事及匪患之擾亂，但據浙財廳二十三年三月間所編各縣田賦附加稅一覽表及各縣地方捐稅概況表所載，全省七十五縣全年度田賦附加稅總數計爲一五、七八五、五八七元，全省七十六市縣全年度地方捐稅總數計爲四、四六四、六〇四元。兩項併計，在二千萬元以上，數額之鉅，實足驚人！其他各省縣的附加稅名目雖或不無出入，但其繁重程度則大致相同，而以經濟衰落之區爲尤甚。至如四川省之預徵田賦竟至民國六十餘年者，則更不堪問了！茲復將各省田賦附加稅對於正稅百分比較表列左，以便明瞭其一般的情況，此項數字係據實業部中央農業實驗所的調查統計，以各年份之正賦爲一百表示各省田賦正賦與附加之比率。

各省田賦附加對於正稅百分比較表

省別	年份	水田附稅	平原旱地附稅	山坡旱地附稅	報告縣數
江蘇	元年	九〇	八三	八八	四三
	二十年	一一八	一一六	一三一	
	二十一年	一二五	一一六	一四三	
	二十二年	一一三	一〇九	一〇九	
安徽	元年	六六	五八	六二	二八
	二十年	九八	一〇〇	八七	
	二十一年	一〇四	一二三	八七	
	二十二年	九六	一〇〇	八一	
江西	元年	四一	四四	五四	二三
	二十年	八四	八一	七六	
	二十一年	一〇三	九四	八九	
	二十二年	一〇三	九七	八六	
湖北	元年	六四	六九	九〇	二〇
	二十年	九五	九一	九九	
	二十一年	一一二	一〇八	一一四	
	二十二年	一二四	一一九	一一六	

		(1)	(2)	(3)	(4)
湖南	元年	九〇	八二	八四	三五
	二十年	一六三	一二二	一一三	
	二十一年	一六一	一三一	一一三	
	二十二年	一五八	一五八	一一九	
四川	元年	六五	七七	八五	五〇
	二十年	一〇八	一二一	一一五	
	二十一年	一二三	一一五	一一四	
	二十二年	一一三	一一〇	一〇二	
山東	元年	七八	七六	八八	八七
	二十年	一一二	一二一	一二四	
	二十一年	一二一	一一九	一二六	
	二十二年	一二三	一一三	一二一	
山西	元年	七九	八一	七三	七三
	二十年	九八	一一七	一〇三	
	二十一年	一〇七	一〇八	一〇一	
	二十二年	一一五	一一五	一〇七	
河	元年	八五	八五	九七	五八
	二十年	一一四	一三三	一三三	

河南	二十一年	一一二	一二九	一三五	
	二十二年	一二一	一四八	一三三	
河北	元年	八九	八七	七三	一〇七
	二十年	一三一	一二六	一一三	
	二十一年	一一九	一三二	一二五	
	二十二年	一二七	一二二	一一〇	
陝西	元年	六三	六八	六〇	三八
	二十年	一一〇	九七	八四	
	二十一年	一〇三	九六	一〇二	
	二十二年	一一〇	八三	九七	
浙江	元年	六九	七二	九一	三五
	二十年	一五二	一六一	一七二	
	二十一年	一六三	一四四	一五六	
	二十二年	一七三	一五九	一四二	
福建	元年	七八	一一一	八〇	二〇
	二十年	一二一	一一二	一〇一	
	二十一年	九七	九八	九五	
	二十二年	八六	八五	九二	

廣東	元年	一一七	一一一	九三	三七
	二十年	一三五	一二〇	一〇一	
	二十一年	一四二	一四一	一四二	
	二十二年	一五六	一六三	一四二	
廣西	元年	七四	七九	七三	二四
	二十年	一三九	一五四	一五一	
	二十一年	一四三	一八〇	一七二	
	二十二年	一五六	一六四	一五六	
雲南	元年	七一	八一	七一	一九
	二十年	一四〇	一〇四	一一六	
	二十一年	一四三	一三〇	一一五	
	二十二年	一五二	一三七	一三四	
貴州	元年	六九	六七	七七	一五
	二十年	一一〇	一四八	一五二	
	二十一年	一一〇	一三一	一五九	
	二十二年	一二八	一四四	一四三	

三、田賦附加的歸趨

目前的縣政都是在苛捐雜稅上「託命」，所謂苛捐雜稅雖不僅限於田賦附加，但田賦附加卻實爲縣財政的最主要最大宗的命脈。此種田賦附加的直接負擔者，固爲一般地主，但實際上，地主又往往以之轉嫁於一般佃農，而加重佃農的地租。所以「賦重病民」一般的農民都直接間接受其苦痛，而賦稅科則之不均，徵收之舞弊，更在農民苦痛中激起了不平的憤慨，使整個農村都呈現着恐慌險惡的嚴重現象，幾乎摧毀了中國國民經濟的生存基礎。於是近年來農村經濟破產的呼聲便洋溢於世人之耳鼓了。

農村經濟之破產，原因固非一端，在政治方面則因庶政未上軌道，地方匪禍頻仍，治安秩序大亂，稅捐繁重，有加無已，農民因以不能安居樂業，乃相率離村，集中都市，或挺而走險，流爲盜匪，既造成病態的大都市之畸形發展，復造成地方治安總崩潰之根因；在經濟方面，則因備受帝國主義的經濟侵略，致使農村手工業經濟基礎悉被摧殘，而一般人民日常生活之所需，多爲其工業生產過剩品，入超之數，與日俱增，金錢外溢之結果，政府乃不得不濫發公債，更引起金融的偏枯現象；他如水旱之災，則爲天然的厄運，亦爲人禍所造成的結果。如是天災與人禍交迫，農民便都成爲飢寒線上的哀鴻，農村便成爲人間的地獄。凡此種種險象，時見於雜誌報章之記載，而普遍地充滿於整個中國農村之中。各地農村經濟衰落的原因雖不盡同，但稅捐之繁重卻實爲一個普遍的因素，而稅捐之由農民直接負擔者，厥惟田賦，而田賦之有加無已，使農民更不堪其負擔者，實又爲附加稅。故吾人可以得一結論：農村經濟破產之一般的原因，實爲田賦附加稅之有增無已。

然而田賦附加之所以繁重，原欲藉以補救縣財政的困難，但是，賦稅繁重的結果，不獨剝奪農民的生產利潤，

抑且剝奪農民的生產資本，生產工具，甚至生活資料，其最後的結果，農民因不勝負擔而終疲於奔命，無力完納，『剜肉補瘡』的縣財政基礎仍然不能不復陷於『貧弱恐慌』的境地，一遇災荒，農民生計且不保，則更束手無策，故各縣政教經費，每多虧欠無着，短者數月，長者數年，不但新興事業無法進行，即舊有事業亦不能不陷於停頓。

綜合地，觀察田賦附加的歸趨，是急劇地促成農村經濟之沒落，而農村經濟之沒落，復使田賦附加的負擔農民疲於奔命，而縣財政基礎仍復返於貧困線上的掙扎，依然在兜着貧弱恐慌的圈子，依然解救不了縣財政的困難。

總之，眞要根本解救縣財政的困難，健全縣財政的基礎，則應從整個財政的立場上，確立縣財政制度，保障縣財政的正當來源。

第二節　黑暗圈裏的縣財務行政

建築在田賦附加上的縣財政基礎固極貧弱矣！然此貧弱的基礎果又能善用之而悉公之於實際事業否乎？縣財務行政組織的機構，是鬆懈、脆弱、雜亂。這種不良制度所種下的惡因，便會慢慢地在財務行政的運用上開出了『營利』的方便之門，兼之加以社會環境的汚濁與夫人事利祿的薰陶，則歷來的官吏便多『商人化』，並且官官相護，事事因循，只勾心於環境之宜如何『適應』而不圖環境之應如何『創造』。此種『仕風』之蔓延，輒覺其難以驟變，誠有如呂叔簡所言：『若仕風則富貴之權誘於外，利害之念迫於中，有欲變而不能自立者矣，有變此而無以自容者矣，』以『營私害公』一念之差，則政治腐敗便至於不可問，迄今猶然！

我國縣財務行政之黑暗乃是盡人皆知的事實，其黑暗事實之造成，與其謂爲『人事的，』毋寧謂爲『制度的，』雖然制度的產生，卻亦是人爲的結果故吾人須先知其制度之如何不良，然後才可進而謀制度的改善。茲將縣財務行政，簡括地分爲收支，監督，分配，三方面論之。

一、緣於收支方面者

我國縣財政的收支系統，向極紊亂，權力既不集中，責任亦不分明。事前之無正確的預算，實是一個最大的缺點。一縣每年收入多少，支出多少，都無一定的標準。譬如說，田賦一項，乃是各縣的大宗收入，但是，第一，一縣之中可耕地究竟有多少，尙無正確的統計；第二，附加稅往往超過正稅數倍至數十倍，是表示賦稅還未有確定；第三，有田者未必納稅，納稅者未必有田，負擔賦稅的確數，當然有極大之出入。而且經徵各項專款的機關，雖然並陳，各固其範圍，各私其財用，既使收支豐嗇有殊，則事業發展不均。在未改局設科統一事權以前，一般縣財務行政的組織系統，至爲紊亂，因縣長權力未能集中，並無統籌收入與支配之權，各縣地方財政，不但在事前沒有統一預算，且每有已至年度結算而尙未編造者。再其編造亦極紛亂，如教育經費歸教育款產會編造，警察、建設、自治、公益、衛生等，則由縣款產委員會編造，而又須先呈經民政、教育、建設各廳核准後，方得送縣府或財政局彙編。這就所謂專款林立，各固其範圍，各私其財用，卽欲確立預算，亦礙於彼此之支離破碎，無法使之統一進行，卽能勉爲編成，亦不能使全部收支適合吾浙過去之財政情形，就是如此。在收入方面，田賦徵收多由包商承辦，而各種雜稅，則由各稅款所屬的機關自行徵收，或另設稅務徵收處。例如河北各縣，省稅部份之田賦，有田賦徵收處，而田賦的地方附加稅，亦由

其代爲徵收省稅部份之雜稅，則有稅務徵收處，而雜稅的地方附加稅，亦由其代爲徵收；教育費收入中，除田賦及雜稅附加之外，各項學田地租，則由教育局自行徵收，教育局自有會計處理一切教育款的收支，財政局並不過問。財政局之實際職務，在收入方面，祇是將田賦徵收處及稅務處代徵的地方款以及其他零星雜捐，轉收過來記一筆帳，然後再分配於各地方機關。財政局應該總攬全縣財務行政，然而實際上卻只虛有靜態的組織，而無動態的行政功能。只是多浪費些辦事人員的薪工開支，而在另一方面卻便減少了一筆事業活動費。又例如江蘇各縣在未實行新會計制度以前，田賦契稅等大部由財政局徵收，裁局併科者，由縣政府徵收，雜費及臨時捐，如係教育款，由教育局徵收，如係公安款，則由公安局徵收；至於屠牙稅等，由省教育經費管理處包商承收，其縣屠牙附稅，則自承包者收取。支出方面，縣行政經費及司法監所經費之一部份，由省款內坐收，地方款如自治、公安保衛等項經費，則由地方款產管理處領支；教育經費出於田賦附加者，則由教育局逕向徵收處領取支配，其出於各項教育雜捐者，則自收自支，亦有一部份屠牙附稅者，則向屠牙稅徵收處領支。凡此財政收支凌亂無系統的情形，當不限於冀蘇各縣，其他各省的縣份，亦大致相同。總之，一縣的稅捐是沒有一個統一收支的機關，任令各機關自收自用，人品之混雜，不但影響各機關事業之進行，並且增加龐大的財務費，更因爲財政系統紊亂，玩法舞弊的機會愈多，而人民所受痛苦亦愈深。還有，在軍事未定，匪患猖獗之區，則有軍隊過境或駐紮時之軍需供應，不時有軍隊派款委員嚴令催繳，這又都是縣財政上無根據的額外開支，余在陝時，即有數縣縣長，向余親述其中困迫之狀。還有省廳臨時令辦之事，而經費則無着落；有時派遣員司下縣，又須酬酢招待。窮中設法，勢必出於東挪西湊，或向紳商攤派，或

徵收法外的雜捐，縣長應命爲勞，人民負擔加重。直接間接地更使財政收支益增紊亂。縣政本已在『窮』中苟存，窮而又至於紊亂，更是漆黑一團了。據馬伯援在爲宰十日記的自序中說在二十四年張岳軍主鄂政時，棗陽縣尙有自發紙幣所謂『毛票』多至四十餘種之事，北鄉鏝崗鎮的『豆腐店』，草寺鎮的『炮舖』均有發行紙幣之權，該縣縣長還說：『本縣發行「毛票」，乃是活動地方金融，爲萬不得已之事……』此固爲士劣與縣長勾通作姦，漁肉鄉民，亦足見縣財政之貧困及其黑暗的一斑。今日縣政府中竟還有此種怪事，實出吾人意想之外！

二、緣於監督方面者

縣財政系統之不統一，備極紊亂，既無行政機構功能之可言，且釀成玩法舞弊的許多機會，同時又因無嚴密的財政監督，在事前既沒有『防微杜漸』之方，如只重於省政府與縣政府間之監督關係，而缺乏內部的彼此相互牽制作用，不將收支命令機關與現金出納機關分開；而在事後又沒有『稽核審計』之制，雖有限期呈報的各種表册，亦因簿籍制度不良，難於審計或稽核，於是收支之際，則侵吞中飽的弊竇叢生，個中黑幕，莫可窮詰。結果人民所納之稅已多而公家尙少收入，運用所費已鉅而事業迄未見功，在一轉念一舉手的出納之間，影響於民生利害及政治成敗至大。

田賦的徵收，是收入行政中最關重要之工作。而其枉法營私的機會亦特多，侵吞中飽的黑幕亦最大。揆其原因，固由於第一，徵收制度本身的缺點過多；第二，徵收員司人品不良；第三，亦緣於財政監督制度之未確立，或者簡直可以說：以礙於事實，幾無從施其監督之權。

何以言田賦徵收制度本身的缺點過多？此亦有其歷史變遷的根因。蓋以我國田賦徵收，向有其依爲徵收根據的魚鱗册，詳載土地的坐落；復有花戶册，記明地主的姓名，按照地畝科則，以定完納之數，按圖稽考，本極明瞭。惟此種土地册籍，多係沿自明代。以年代久遠，原已不無散失，嗣經洪楊之亂，更以損毀無存，於是各縣經徵田賦，僅憑歷來胥吏所抄存的祕册。但此種祕册，竄改已多，花名與業戶失實，地目與科目不符，有田者未必有賦，有賦者未必有田，或田多而賦少，或田少而賦多，地籍由是紊亂，科則因以不均，民間時有糾紛，徵收乃生障礙，『公』的制度既隳，『私』的弊竇遂層出不窮，於是一般私藏祕册的胥吏，就得從中控制田賦徵收的各方面，舉凡造册製串，過戶經徵，皆由胥吏『上下其手』。而且另一方面，折徵標準不一：卽所謂由石折成錢，再折成兩，再折成銀元，然後再折成通用銀元與輔幣等二重、三重、四重的折徵；串册應用不切：卽串册多用木板印成，字極模糊，紙質又劣，或預留空白以便增添，或故作糊塗，以便竄改，僅載應徵銀兩，不載折徵數額，私相授受，任意妄爲。至如簿册之淩亂，完納手續之麻煩，尤其餘事。

復次，何以言經徵員司人品不良？大凡經徵員司，不外二種：一爲貪墨的胥吏，一爲包辦的豪紳。揆其行爲之動機，卽皆爲從中漁利，圖飽私囊；考其出身，卽皆爲鄉里奸桀狡詐之輩。鄉戶貧富之厚薄，彼輩均能燭照數計，其暴如虎，其貪如狼，且以其多爲無給之職，前者則按徵起的稅額提成支給，後者則於繳納議價之外，悉取規費，其中姦詐貪污之狀，殊非筆墨可以形容。胥吏之權固足以把持官府，魚肉閭里；而承包之豪紳，亦儼然官吏，足以嚇詐民間，其營私舞弊之術益工，則官民之受害者益烈。有某任蘇省某縣長時，赴任之日，聲言田賦將收歸縣府徵收，包商聞之，

即出以五千元行賄，某縣長固受之。要知此五千元者，亦係來自貪污。既可繼續承包，且可繼續謀利，其目徵收田賦爲「利藪」，於此可見一斑。

因有上述兩種情形，則可知官廳監督之不易，何況一向因循泄沓，土地未能清丈，更何從施其監督之權？

綜觀三點，人壞，制度壞，又不能有所監督，弄得一無是處，於是『飛、灑、詭、寄』浮收短報，侵蝕中飽之弊，就如「風雨縱橫」一般的暴發無遺，地方財政的週遭，便陰森森地籠罩着層層黑暗了。『飛灑詭寄』的伎倆很巧妙，可說是若干年作弊經驗的「心得」，值得略加說明：

所謂「飛」，是說：將已經收來的應完糧戶之銀額，移報於准豁免錢糧不再徵收的戶名項下，而將其所收之數，盡入私囊。因官府難於糾察，故有此朦混。至於「隱匿」如南方的「宕糧」北方的「黑地」，因大半不在官冊，民亦不必造報，則更易於朦混侵蝕了。

所謂「灑」，是說：將已經收來的錢糧，私入囊中，而以其糧額分加於他戶，以補湊其不足。

所謂「詭」，是說：捏熟作荒，或買荒造荒，以混淆荒歉的蠲緩，這是多圖中飽，或剔荒徵熟，這是明明敲剝農民或以偏災報普災，這又是吞蝕地方財政。

所謂「寄」，是說：將已徵錢糧吞沒，而報爲未徵，例如田在甲區，戶住乙區，甲區已完之糧，匿而不報，寄於乙區未完之戶名項下；或乙區已完之戶，故不銷號，寄於甲區未完之田產項下，輾轉寄賴，無根可尋。還有甚至串已裁而根不繳，或根已繳而串不發，查之，則稱實欠在民；催之，則又設法移抵。這又都是影射脫卸的貪贓行爲。

至於竄改科則，或顛亂地目，或揑造花戶，或藉口逃亡絕戶等，這又都是擾亂與短報的作弊行爲。農民多不識字，視爲忠厚可欺，稅目旣繁，稅率又雜，『浮收』又何處不可爲？在『上下交征利』的氣氛裏，『侵蝕中飽』之事，不但在田賦方面如此，即在其他各種稅捐上，亦何獨不然。則又是無所用其顧忌，儘可恣意妄作了。

上所云云，均關收入方面的情形，而於支出方面，亦以缺乏財政的監督，在財政困窘狀況之下，亦最易發生挪東補西的毛病。指定用途的專款，倘遇某種急需，一時又無法籌措之際，往往是被移用的，或者有時將省稅部份，亦挪移爲地方之用，將來如能照數還補，尙不至發生問題，不然，則虧欠得一塌糊塗。故各省關於縣局長的交代懸案，多覺難於解決。至於交代時的弊端，自然又是『在所不免』了。

三、緣於分配方面者

過去的政治，是『消極的政治』，政府主要職務，僅爲徵收租稅與處理訴訟事件，至於人民生活之改善，與社會幸福之增進，多不過問，或不注意。嗣因新時代的轉變，及社會環境之需求，此種『消極的政治』已不容再往下因循，易言之，即已由『消極的政治』進而爲『積極的政治』，政府的活動範圍日見擴大，政務日見緊重，向之僅由人民團體或少數政府人員所負責推行者，已備感不勝，勢須健全政府的組織，擴展幷集中政府的職權，選用精明能幹的專門人才，爲切實的有力的策進。如是行政費與事業費的支出，當亦隨政務範圍的擴大而增多。是則政費的收入務必使與支出平衡，始合財政原理。假使支出遽增，而收入反減，或僅維持往時的情況，則在分配問題上，就發生極大的困難。在此種困難之中，欲勉使各種事業同時推動，則分配必不能適應各方面的需要，而斷無實際

成效可言。現在各縣除極少數的實驗縣如江寧，蘭谿等外，就都發生了這種現象。試一觀察目前各縣的事實，卽可知余言之不謬。

何以說因分配之不能適應各方面的需要，而斷無實際成效可言呢？

吾人曾言各縣向無正確的預算，有之，亦不過是『出於估計』的收支數額。縣財政機關的管理職權既然不能集中，而各機關是『各固其範圍，各私其財用，』所以當支出機關編造概算時，總設法增列本機關之支出，除有標準等級規定的數額，如司法經費縣行政經費及其他徵收機關經費外，所有比較有活動性質的經費，通常皆編列一總數。而收入的估計，大抵多依據最近二三年實收狀況統算，如田賦縣稅之收入，多依每年額征數開列，若實收成數較高時，尙無大弊；不然，若實收較低，只達三四五成時，便覺虛估額太大了。如是虛收的結果，勢必使實支發生困難，不能不把原定預算重行配劃；而其配劃的結果，定是事業費減少，各機關的薪工費，是必設法維持。各縣經費用途的分配，平均行政費多超過百分之八十，其他實業建設經費，平均只佔百分之二三十，又多虛應故事，不求實在。因此：只看見辦事的機關之多，多耗若干行政費，而卻無些微實際成效的表現。綜合的看法，此固由於縣財政的根本貧困；但分析的看法，卻亦由於預算編造之不正確，致收支估計，陷於不平衡狀態，而使其分配不能達於有效率的用途，不能將『取之於民』的錢，『用之於民』的事業，實覺浪費，此其一。

復次，縣政原極紛繁，近年來新政名目更逐漸增多，功令有關，自當一一推行。可是，財政力量薄弱，又感不敷分配。結果，一般的縣政，便都被逼着走到這一條路；與其違背功令而不做，毋寧例作敷衍以了事。於是，舉辦各項新政，

都各分配有一筆經費，而此所分配之經費，能否推進事業，卻不深究，或明知其不能，而亦勉強行之。從一般的表面上觀察，機關林立，人員增多，宣傳甚爲熱鬧，儼然有新氣象，而其實，客觀的工作告訴我們，所謂成績亦止於是，一靜而不能再動。此種事實，普遍地存在着，所從來亦已有相當之久了。

茲試舉一例證：河北靜海縣政府，於二十一年秋，爲要『完成自治』，在田賦上又按每兩徵收大洋四角八分作經費，分兩年徵起，計劃在二十三年將自治『完成』，其經費用途的分配數是這樣的：

第一期

1. 依照規程，切實調查戶口及人事登記，共需一、〇二〇·〇〇元。
2. 調查鄉村公民資格，定期實行宣誓登記，共需一、〇〇〇·〇〇元。
3. 籌設區國民訓練講堂，分期訓練鄉鎮長副及民衆，并派員赴鄉巡迴演講，共需二、六〇〇·〇〇元。

第二期

1. 設立各鄉鎮國民訓練講堂，分期訓練各鄉閭鄰長及民衆，共需六〇〇·〇〇元。
2. 籌設各鄉鎮補習學校，提倡識字運動，共需一、五三〇·〇〇元。
3. 籌設簡易工廠及貧民生計救濟辦法，共需二、八〇〇·〇〇元。
4. 籌辦修治各鄉鎮道路橋樑，共需二四〇·〇〇元。

第三期

1. 普設各鄉鎮國民訓練講堂及補習學校，共需二、四〇〇・〇〇元。
2. 興辦籌議水利森林事項，共需四八〇・〇〇元。
3. 籌設救濟衛生療養慈善事業，共需六〇〇・〇〇元。
4. 酌設簡易工廠職業傳習所，以教養貧民，共需一、四〇〇・〇〇元。

第四期

1. 實行清丈土地，共需九〇〇・〇〇元。
2. 登記各鄉鎮土地，同時報價，共需六〇〇・〇〇元。

第五期

1. 土地清丈完竣，共需二四〇・〇〇元。
2. 各鄉鎮道路修築完竣，共需二四〇・〇〇元。
3. 各鄉鎮普設國民補習學校，共需一、五〇〇・〇〇元。
4. 組織民食調節機關，共需二四〇・〇〇元。
5. 整理前四期已辦事項，共需二〇〇・〇〇元。

第六期

1. 選舉區監察委員，成立區監察委員會，共需二四〇・〇〇元。

2. 選舉縣參議員，成立縣參議會，共需二四〇·〇〇元。

以上統共需洋一八、〇七〇·〇〇元。

（參見馮華德河北省縣財政分配上表現的行政虛弱症大公報經濟周刊八十六期。）

如此廣大範圍而需要專門技術的事業，用極少數的金錢就要完成，譬如清丈土地只需九〇〇元，興辦水利森林，只需四八〇元，修築各鄉鎮道路橋樑只需二四〇元，眞是一個大大的笑話，這一筆一八、〇七〇元的『完成自治』經費，如此用法，還不是『例作敷衍以了事』的性質嗎？在支配本身固覺其極不經濟而欠妥當，而在各種事業上，又有何種成效可言？諸如此類的現象，他省各縣當亦『所在多有』。現在一般正在推行的新政，亦都不免有此虛弱症，所謂『管教養衛』四大工作，皆所以謀改善人民之生活，增進社會之幸福，但尙多不愜人意，因舉辦各種新政而增加的經費，在一普通省份中，計需在一千萬元左右，人民之負擔固已倍重，而其所受之利益卻仍甚微，有之，亦僅是在縣治附近部份，而不能遍及於鄉村生活之裏層。觀察各縣經費的支出分配，以教育公安兩項爲最多，大約平均佔總數百分之五十以上，例如蘇省財政廳二十年之報告，全縣附加稅之分配數額，在總數一七、八五五、一一五元之中，屬於教育者凡五、八一四、八〇九元，屬於軍警者凡四、四四三、三一〇元，屬於建設實業水利者凡二、三三三、〇二八元，其他共五、二六三、九六八元，教育居首，軍警次之。（今日各縣大多如此）教育與公安固然是比較固定而重要的事業，但其設施則多集中城市，而在『質』的方面，城市總比較充實，鄉村則比較簡陋。本來賦稅的負擔者，大部份是鄉村農民，則各種設施亦應著重於農民利益，始合財政學上『納稅人應

平均享益』的公平分配原則。然而事實卻不然，那就與公平分配原則不合。此其二。

綜括言之，分配的太浪費與分配的不公平，皆爲財務行政上的不良現象。我們認爲：與其將若干經費分散的用於各種事業，不如將若干經費集中的用於幾種較重要的事業，來得切實有效；如不能做到『量』與『質』一樣充實，反不若使『量』減少，而求『質』之改善負擔程度與享益程度，亦應求其平均，不要使鄉村與城市有畸輕畸重的發展病態這都是改善上必須遵守的基本原則，中央及地方的行政當局對此均須深加注意，在上者不宜強其所難，在下者庶可不致敷衍。

第十章　縣地方財政之改革

第一節　縣財政整理的途徑

目前縣財政之如何貧困危險，前已言之，當可明其梗概。今後應如何從貧困危險中救出，別尋生存的出路，此實爲一切縣政問題中最主要而急待解決的一個問題，各種縣政建設之能否推進，均須視此問題能否解決以爲斷。

一、收入財源之確定與保障

縣財政之建築在田賦附加上，原是剜肉補瘡的辦法，勞民傷財，絕難有濟。吾人果眞要確定縣的地位，發展縣政府的機能，推進地方的建設事業，則確定縣財政來源的收入，並保障其獨立，實爲重要的先決條件。吾人果眞要「除惡務盡」地剷除苛捐雜稅，重加整理使縣財政走上正軌，亦捨此道莫由。

關於縣地方收入的財源和標準　總理在建國大綱第十一條早就有了規定，凡是：土地之歲收，地價之增益，公地之生產，山林川澤之息，礦產水力之利，皆爲地方所有：其第十三條復謂：各縣對於中央政府之負擔，當以每縣歲收百分之幾爲中央歲費，其限度不得少於百分之十，不得加於百分之五十。這是一個抽象的劃分原則，衡以現實的客觀情形，自尙少實施的可能性。

民國二十四年六月間，立法院長孫科，以現行中央與地方收支之劃分，僅依據歷次的命令，尙無法律根據，曾

就現行制度，參考各國辦法，並斟酌中央與各級地方需要，擬成財政收支系統法原則，提經中央政治會議修正通過，並復由立法院三讀通過，於二十四年七月二十四日由國府公布。茲將財政收支系統法中所規定之縣財政收入部分，摘錄要點如次：

（一）由中央所分給者。
所得稅百分之二十至三十。
遺產稅百分之二十五。

（二）由省所分給者，
營業稅百分之三十。
房產稅。

（三）縣本身所收入者。
1. 營業稅牌照稅、使用牌照稅、行爲取締稅。
2. 土地稅（在土地法施行前包括契稅等）其收入總額百分之十五至四十五歸省。但在中央地政機關，因整理土地需用經費時，得先於收入總額內提取百分之十。
3. 關於一切土地改良工程，均得對因改良而受益者，徵收特賦，特賦征收之總額，以其改良所必需之支出爲限。

4. 依據法律所征收之規費，罰款，以及經營獨占公用事業之盈餘。

5. 歸公絕產或其售價得依法使用之。

6. 爲謀教育文化，經濟建設及衞生救濟等事業之平均發展，得向中央或省取得補助金，或向其下級各區取得協助金。

7. 除以上規定之各種收入外，其財產收入，營業收入事業收入，權利收入，行政收入，售價收入，贈與收入，及遺贈收入等，均爲其歲入。

迨及今年九月間，立法院又通過修正縣自治法，在該法第七章縣財政中，規定縣財政之收入如左：

1. 縣土地稅收百分之七十以上。

2. 縣營業稅稅收百分之三十。

3. 縣公有財產之收入。

4. 縣公營事業之收入。

5. 其他依法律應爲縣有之收入。

6. 前項各款收入不敷支出時，得請求國庫或省庫補助之。

綜觀上述兩者之規定，縣賦稅收入之比率，雖有不同，而縣財政來源之須爲縝密確定的原則，欲是一致的。惟就當前事實而論，主要的正稅，如所得稅雖已開徵，遺產稅尚未規定施行，土地稅亦以大半縣份均未舉辦土地陳

報或土地淸丈或已舉辦而又因財政關係，仍未能依法實行，還是多生活於無系統的田賦附加之上，以圖收入之簡便而期法外的增加至於營業稅及公營事業等各種之收入因地方實業經濟建設幼稚或尙無基礎，更是微乎其微所以所有上述各種規定，都是『超現實』的距實施時期，尙甚遙遙，要打開目前縣財政的出路，還得另想辦法。

二、賦稅之整理

目前縣財政的出路，旣非『畫餅充飢』的財政收支系統及修正縣自治法財政章之規定所能濟事，自須急籌別種辦法。縣財政的出路，決不是因循苟安於田賦附加及各種苛捐雜稅而是在消極方面，要廢除一切附加與苛雜，減輕人民負擔；在積極方面，要謀苛雜附加廢除後的抵補並設法增加收入。

田賦附加以及各種苛捐雜稅之廢除，早已成爲事實上之迫切需要，而爲一般人士所極力主張，政府亦曾先後頒發整理田賦令（民十七年十月二十五日國府令，）及限制田畝加賦辦法令（民十七年十月十二日財政部令，）但其實行則發端於民國二十三年五月間所召集的第二次全國財政會議。當時關於廢除苛雜議案凡三十四件。同年六月國府卽根據會議結果，迭令地方政府不准再增田賦附加，並不再征收不合法的稅捐，復規定不合法稅捐之範圍如次：

（一）妨礙社會公共利益。

（二）妨害中央收入之來源。

（三）複稅。

（四）妨礙交通。

（五）爲一地方之利益對於他地方貨物之收入爲不公平之課稅。

（六）各地方物品通過稅。

凡此六項不合法稅捐，統自民國二十三年七月一日起至二十三年十二月底止，分期一律廢除。各省市縣奉令之後，均有相當努力。自二十三年七月起至十二月底止，江浙皖北平等十三省市所裁廢的苛雜附加，計共稅目三千六百餘種，款額達二千八百八十九萬餘元。自二十四年一月起至八月底止，各省市又繼續裁廢苛雜凡一千六百餘種，款額達二千另十四萬元。總計一年零二月之內，裁廢苛雜的款額達四千九百餘萬元。此四千九百餘萬元之苛雜，當然多爲一般農民之血汗，減此如許負擔，眞是勝造「七級浮屠」，而因廢除此四千九百餘萬元之苛雜，使一般農民得少受徵收的苛擾，其無形的利益實又百倍於有形的減稅了。

可是苛雜附加裁廢以後，必然使財政上的收入短絀，故言裁廢，必及抵補，若無相當抵補辦法，則事實上仍不易推行。所以，財政會議以後，財政部即擬定抵補辦法三項，呈請行政院會議通過轉呈中政會備案並轉飭遵行。其三項抵補辦法是：

（一）各省市預算先自緊縮，刪除浮濫，節省之款爲第一抵補；

（二）各省捐稅整理後，增收之款爲第二抵補；

（三）中央以菸酒牌照稅全數劃歸地方辦理，並以印花稅收一成歸省，三成歸縣，二成接濟邊遠貧瘠省份，爲第三抵補。

此三種抵補辦法，是否眞能相當於往時附加苛雜之收入？這當然還成問題。姑就印花稅款而言，此種稅款的伸縮性極大，且徵收員吏之舞弊較他稅爲甚，稅收數額，不能預爲確定，雖以三成歸縣，亦殊不足以抵補；緊縮預算，刪除浮濫，固可節省若干，然亦僅爲消極的抵補，且『杯水車薪』亦終無濟於事；至若徒在表面上『換湯不換藥』的整理各種捐稅，依然難望減輕人民負擔。總之，抵補不足，勢必復使各地方就地方徵稅，而其所徵稅額恐又將與過去附加苛雜相埒，或且過之，徒見農民負擔益以加重。故抵補辦法雖不失爲過渡時期的權宜救急之策，但尙須進而爲根本之圖，是則不能不從事於田賦之改革或整理了。

我國田賦制度敗壞，積弊甚深，故田賦之整理或改革，在民國政體革新之初，即已盛倡此議，惟當時雖曾一度設立全國經界局，但亦止於釐定章則，毫無實際的設施，土地測量，尙未舉辦。迨國府成立，根據總理平均地權之旨，制定土地法，改行地價稅，實爲正本清源之宏規。然實行土地法，必須以清丈土地爲先決條件，換言之，必在土地測量登記評價工作完成之後，始可着手。且土地法中規定未經依法爲地籍測量之土地，不得爲所有權之登記（土地法第二十四條）是未經測量的土地，登記尙且不能，又遑論評價徵稅？

原來土地測量，事極艱難，費用既甚浩繁，又非短時期中所能完成。據德國伊思萊教授(Prof. Otto Israel)估計，僅測我國本部十八省，即需時四十載，費用須達八萬萬三千萬兩。今即以最進步的節時省費之航空測量而

言，據江西南昌實施經過，一機作業平均每月可攝三百方公里，每方公里需費約二百零三元，照此數字比例估計，則全國一千一百萬方公里，一律航測，假定一百架飛機同時作業，亦需時三十年，約需費二十二萬萬元。但就目前實際情形而論，經費的籌劃與技術人才都還成極大問題，而且全國各地亦不能一律適用航測，如市地，山地，林地以及無垠界的旱地，均不易攝照。現在姑假定一切都不成問題，然全國土地測量之完成亦須在二三十年以後，試想現在混亂腐敗的田賦制度，還可任其延至數十年以後再談改造嗎？當前財政非常困窘，國難復日形嚴重，事實又逼迫着我們速謀救濟之方，如贛之南昌，蘇之無錫，浙之平湖的土地航測，都只能認爲局部實驗的模範，一般客觀的困難環境，決不容全國各縣普遍的推行。

復次，一般人均以土地測量及評價，需時過久，不易舉辦，致地價稅終不能迅速實行，引爲憾事。然而，姑再假定；卽令地籍已清，地價已定，又果能按照土地法之規定實行地價稅乎？我敢斷然答之曰：因目前財政問題尚未能根本解決，則地政問題亦終不能解決。何以言之？蓋以現時農村經濟崩潰，地價日益跌落，如果按照目前跌落的地價課稅，廢除一切附加苛雜，則地方財政的收入必更加虧短，省縣財政立卽交受其影響。據土地法規定：地價稅率爲鄉改良地按估價徵千分之十，此外不得用任何名目征收或附加稅款（土地法第二三四及二九四條，）而衡以目前財政收入情形，田賦正附稅與地價的比例，已達千分之六十以上，若禁止一切附加，改徵千分之十的地價稅，則財政虧短的危機，如何補救？雖然在土地清理以後，查擠隱匿，使課稅面積可以增多，地稅收入亦可加多，然各地情形不同，地籍混亂的程度亦異，並不是都有大量的隱匿逃稅土地可資抵補的，卽有增收若干隱匿逃稅，但其增

數又能否抵償減低稅率取消附加之短收，亦尙成疑問。更何況現在生活於田賦附加之上的縣財政還是在鬧着貧困恐慌？我們至此可以說在目前情境底下，地價稅不能行於鄉村，而只能行於都市，蓋以市地價日高，必可使都市財政收入增多也。浙江杭縣的土地測量及登記早已完成，而以財政關係，地價稅至今尙未能實施，就是一個確切的例證。

綜觀上述各點，可知整理田賦的治本方法——淸丈土地，現在是行不通的。惟有退而採用治標方法，還可以渡過目前財政的難關，並可以此爲將來根本淸丈的初步基礎。所謂治標方法，就是舉辦土地陳報，這是目前縣財政的唯一出路，因爲一方面既須裁廢附加苛雜，減輕人民負擔，而另一方面又須設法增加稅收，以利建設，則人民負擔勢復加重。要解決此種矛盾，得以兩全，則惟有採用土地陳報辦法也。

三、賦稅之整理（二）

舉辦土地陳報之初是失敗的，嗣經多次的實驗，始告成功。

舉辦土地陳報最早者，首推浙江，民十八年開始實行。當朱家驊氏長浙民廳時，以我國面積廣漠，人材缺乏，經濟枯竭，欲澈底整理土地，舉辦淸丈，實爲人力財力時間所不許，故於十七年內政部第一次民政會議時提出通過土地整理第一期辦法大綱，其辦法之要者，約有下列數點：

（一）由省製發土地陳報單于各縣，轉給人民，令其照現管地畝，據實塡報坐落，四至，地目，地積，收益，地價（以國幣銀元爲單位）各項，及業佃情形，並須繪具草圖同送，復於每一區段，指定村里閭鄰長副，或地方公正

人士數人擔任催報，指導，協助各事宜，是項人員，於籌備期內，由主管機關酌派人員分赴各縣，以短期訓練之。

(二)按照人民所報地價，每年征稅百分之一，(國幣銀元爲單位)另造征稅淸册。

(三)人民陳報後由主管機關另派測量人員，先往各縣，以河流，道路，堤塘或山脈之分水線爲界，劃分爲若干區段，區以六七十方里爲度，每區復分爲十段，段約三千畝左右，區段劃分之後，測量其周圍大概形勢，繪具地形略圖，計算其總積，以便與所報畝分對照。

(四)由測量人員攜同土地陳報單，實地抽查，並審核其所報之價，是否確實。

(五)抽查後將陳報單彙集整理，并分別區段，以相當尺度，給製地形地籍圖，及編造地籍草册。

(六)人民於陳報土地時，應每畝徵納手續費一角。

朱氏回省後，於十八年春間抽調縣長開會，即將前項辦法提出，徵取意見，遂擬具土地陳報辦法大綱二十一條，施行細則二十餘條，及陳報單式樣等，其內容特別注意土地面積，土地所有權及地價，以爲改征地價稅的張本。最初本想先擇數縣試辦，但一般意見，則以分期舉辦，實嫌緩不濟急，且當時村里制已完成，若村里長得力，則衆擎易舉，於是改爲全省各縣同時實行。然而，終以一切均屬草創，進行時就發生許多困難和阻礙，擾攘經年，殊少成效。至十九年秋，浙省府改組，朱氏引去，土地陳報亦就倉卒結束，而朱氏對於整理之第二步計劃，亦就以無人主持續辦，遂告停頓。

浙省舉辦土地陳報是失敗了，然而在這失敗中卻亦予人以若干實際的教訓。二十二年四月江寧自治實驗縣開始舉辦土地陳報，遂告成功。考其成功的主因，約有五點：

一、縣政人材及經費都比較充實，故易擘劃周詳，推進順利。

二、事前宣傳得力，使一般農民都能瞭解土地陳報的意義，故不致爲土劣及舊時胥吏册書所煽惑而發生困難阻礙。

三、陳報不收手續費，以示信于民，使知政府舉辦土地陳報，非爲斂財。

四、未經稅驗之白契准予呈驗，並准緩補欠稅，免予究罰。

五、江寧隱糧較多，易獲成效。

論者每以江寧土地陳報之成功，在於有糧戶花名一欄，而浙江之失敗則在無糧戶花名，無法征稅，其實糧戶花名，在土地陳報過程中只有參考的價值，而非成功失敗的關鍵。吾人以爲江寧之成功要由於上述幾種原因，而浙江之失敗，則由事屬草創，準備不周，事前缺少有力宣傳，征收陳報手續費用。

江寧縣土地陳報的成功是怎樣呢？最顯而易見的，就是陳報後的田畝數額溢出二十餘萬畝，田賦年可增收二十餘萬元，而其新稅率復較舊稅率平均減低十三分之一。由此可知以治標的土地陳報方法整理田賦，一方面不僅不增加人民的負擔，另一方面還可以增益歲收，以爲發展地方事業之用。此外，尚可確定人民的產權，減少糾紛，而戶糧地三者相符，又可使人民負擔比較均平。往時田賦制度本身的缺點或流弊，便可因此得到相當的解決。

江寧縣對於土地陳報實驗的成功，既足使縣財政的景況好轉，故頗引起一般人的注意、二十三年五月二十一日第二次全國財政會議時，財政部卽認定整理田賦與地方財政關係極大，列爲重要議案，遵照四中全會議決原則，提出通過辦理土地陳報綱要三十五條，規定陳報程序七項：

一、冊書編查。

二、業戶陳報。

三、鄉鎮長陳報。

四、審核復丈或抽丈。

五縣府公告。

六、編造征冊，發給土地營業執照。

七、改訂科則。

惟檢討此種程序，尚有疏漏之處兩點，卽是缺少繪圖和編號的手續。於是財政部復將陳報方法加以補充，在業戶陳報以前，須由鄉鎮長先行繪圖與編號，這樣，則不易發生隱匿之弊。

在該項陳報綱要中，我認爲最足以悅服人心而獲成效者，有幾個特點：

(一)事前由縣政府先期召集各鄉鎮長會議，俾認識陳報要略，然後成立鄉鎮辦事處，分請公正士紳及公法團會同學校教師，申說陳報意義，請其分別預爲勸導，務於實行陳報前，全縣人民能完全明瞭陳報的意

義。此即言實施陳報前，須有擴大普通的宣傳。

(二)土地陳報概不收陳報費及單證費並准免貼印花。惟能如是，始可減少人民的負擔，使人民心悅誠服，不致誤會政府藉端斂錢。

(三)凡有地無糧，或地多糧少之田畝，概不究既往，一律准予免費升科，不得征收補糧費的手續費。無地之糧，即予開除。蓋必如此，始可以減少進行時的糾紛與阻礙，且可使農民負擔悉歸公平。

(四)未稅契據，准予緩期投稅，並免徵罰金。所以必須如此者，因往時多有短契短糧之事，如不悉予緩稅免罰，則人民勢必趦趄不前，以圖規避，而陳報即終難進行。

(五)凡阻撓土地陳報者，依法治罪。凡經辦土地陳報事務人員，如有舞弊行爲者，依法治罪。有前者之規定，始可減少進行之阻力；有後者之規定，方能使其知所戒懼，以赴事功。

自此綱要頒行以後，各省縣就遵照先後實行，而以江蘇之蕭縣，沭陽，江都，及安徽之當塗辦得最有成績。以言田畝，蕭縣溢出一、二二一、五八四畝，沭陽溢出一、七二三、四二四畝，江都溢出四四八、六三八畝，當塗溢出二九五、九〇九畝。他縣之溢出幾萬畝者，亦不在少數。以言賦收，除消極的減輕人民的負擔及其他苦痛外，當塗增收一一七、七二六元，蕭縣增收四一、〇三六元，江都增收九六、六七九元。以言稅率，如當塗的稅收雖在陳報後增加十一萬餘元，而田賦附加卻較陳報前七年的平均稅率減輕百分之四十八。宜興辦理土地陳報後之糧田雖僅溢出一萬餘畝，但其溢出糧畝的田賦即可用以減輕全縣附加稅額九萬六千餘元。

至於辦理土地陳報之用費，均規定列入經常預算開支。其用費數額，迭經多次試驗的成功，已漸減少；如浙江辦理土地陳報時，耗費三百餘萬，終以草創疏漏，歸於失敗。江寧縣陳報結果，全縣面積約三百四十餘萬畝，共費一萬八千二百八十五元，每畝平均費用爲五釐三毫強。當塗縣陳報結果，全縣面積爲一、二〇〇、九一八畝，共費二萬元，每畝平均一分六釐。蕭縣陳報結果，全縣面積爲二、四五三、五六八畝，共用一萬五千元，每畝平均六釐。如果不辦陳報而辦測量，則測量用費必若干倍於陳報所用之數，而測量完竣以後，必繼之以登記，其用費更將增多，陳報則無此項手續，故就用費一項而言，衡以目前地方財政之狀況，亦以舉辦土地陳報爲宜。況測量登記後，照土地法規定評價征稅，尙不足以救濟當前財政之困難，而陳報後之稅收增加，卻足以使財政景況轉好乎。

土地陳報與土地測量，雖有治標治本之分，但實際上卻並不衝突。目前之土地陳報固多以財政爲出發點，而並非以推行地政爲出發點，然而陳報的效果仍不失爲將來舉辦正式測量之依據，縣地方財政漸臻充裕以後，自可進而計劃地政之推行。何況現在如江蘇等省各縣亦已有兼採治本治標方法，分別辦理土地淸丈與土地陳報乎。

四　中央補助制度與國民經濟建設

整理地方賦稅，固可增加若干收入，但是一則各地財力貧富不同，對於富庶之區，固可藉整理稅計而增益其收入，而於貧瘠之區，則收入殊爲有限，難望有所大補，二則各地方建設事業之進展無窮，其財源亦應爲有彈性的增加，以應急要之需。故欲補救前一種現象，使各縣皆得有平均發展的機會，適應後一種的客觀需要，使各縣收支

俱有平衡之可能．事實上務須更進一步，實行中央補助金制度與國民經濟建設運動前者的功能，不獨是中央對於縣予以經濟上的補助，且可兼收監督施政之效後者是要使垂死的農村經濟『回蘇』過來，增進其生產力與購買力，以期財源之流暢。

中央對地方的『補助金制度』(grants-in-aid)，創自英國，亦惟英國辦理得最完美英國的補助金制度，是由多年累積的經驗而成其目的在於扶助各地方團體，完成某種事業。凡是受中央資助的地方政府，均須按照中央規定的計劃，舉辦事業。易言之，如果地方政府不在中央既定的條件之下，完成其事業，則任何事業中央卽可不予以經濟上的補助。

各國實行的補助金制度，多不相同，大約可別爲四種方式：

（一）最普通者，在事業未舉辦以前，中央卽給以補助金。

（二）在未有實際成績表現以前，不決定補助數目。此種辦法，比較有危險性。蓋以舉辦一種新事業，決非可以一蹴而成，而且事實上一時亦不易卽有成績表現，若必待其事有成效，始予補助，則無異於欲其生而斷其食也。

（三）若與中央所定條件不合，則不予補助。在一方面，固寓有嚴密督促之意，而在另一方面，則地方政府未免受拘束太甚，或將以此阻礙事業之進行。

（四）卽是英國的制度，辦法最易推行。先由中央規定一相當時間，在此規定時間以內，如地方事業之成績，

合於中央所定的條件，卽給以補助。過此時間，則復由中央再決定一相當時間，看其事業能否如期表現出合於中央條件的成績。如此繼續下去，直至事業全部完成爲止。

英國補助金制度的特點，在於既能使地方政府按步就班，自由施展，復可避免中央不顧地方需要之嫌。補助金之給與，是一種奬勵，亦是一種監督。換句話說，此種補助制度，不但可以藉財源之挹注，舉辦新興事業，并且寓奬勵監督於補助制度之中，益以加強地方政治之動的效能，俾能速臻繁榮之境。英國地方自治之得以發達爲世界冠，此亦其一要因也。

我國現在正策進縣政完成自治之時，吾人認爲此種補助金制度，急應採行。但此種制度究應如何規定，始合吾國國情，事先須得確定幾個基本原則：

一、從現代政治的觀點及社會民生之福利上言，各縣之政務或事業有急須改進與辦者，中央應於斟酌地方財力之外，予以補助，俾其得有進展的機會。

二、各縣對於有關大衆生計的新事業急宜籌辦完成，而須財政之補助者，事先應擬定詳細計劃書送請中央審核，並規定實施辦法和完成期限。

三、受補助金之縣，應由中央監督其用途，並審核其結果，以期涓滴歸公，而效率合於所期之標準。

四、分配補助金應有合理的適當標準，而此分配標準，自應以人口，面積及稅收之多寡，與夫文化程度等的客觀事實爲依據。

不過，此問題的焦點，是在於現時中央財力能否兼顧。既經確定一種制度，自應儲備一宗固定的款，始不致落空。所以爲中央財力着想，或爲地方財力着想，尙須另籌根本的解決辦法，直接從大衆經濟生活的裏層下工夫，使財源可以旺盛，這個『起自下』的工作，就是實行國民經濟建設運動。

近年來中央倡導二種改革運動，一是療治『精神萎靡症』的，即是新生活運動；一是療治『物質貧乏症』的，即是國民經濟建設運動。現在要討論的，就是後一種運動。

國民經濟建設運動，是以國民爲本位，爲增進人民的生產，解決民生問題的，其總目標是在『盡人力，闢地利，均供求，暢流通，以謀國民經濟之健全發展。』國民經濟的殘破得救，則地方財富的窮困亦就得救，而整個民族國家的經濟危機始可挽回，這是『救亡圖存』的重要根本的建設工作。

惟是建設範圍至廣，其運動實施之要項，據蔣委員長二十四年八月九日的通電，計分八項：（一）振興農業，（二）鼓勵墾牧（三）開發礦產（四）提倡徵工，（五）促進工業，（六）調節消費，（七）流暢貨運，（八）調整金融。凡此八大建設工作，既爲客觀的需要，亦是主觀的覺醒，在原則上當無異詞，不過，實施方法如何，卻是頗費研究的先決問題，我們認爲實施時應有幾種主要的準備工作：一是事權要集中，方可有完整的政治機構以肩負推動實施的任務；二是人材要集中，方可分別執行設計監督管理指導等，以期增進效率，推行盡利；三是財力要集中，方可改善支出之不合理，與避免非必需的浪費，不致財力分散，半途而廢；四是地域要集中，蓋以目前建設力量薄弱，不能普遍建設，惟有選定幾個區域，開始爲中心的建設，然後再漸圖擴展至其他區域，以免力量分散，終至

一事無成。五是事宜擇簡易者先行，期易奏效，以便使民信服。本年（二十五年）六月三日國民經濟建設運動委員會成立，各省縣並組織分會支會，卽所以集中事權，幷確定宗旨五項，尤以第三項養成經濟建設人才、及第四項扶植各地方工農副業及特殊產品爲更重要。大體以初步實施，擇其易爲而有效者先行着手。其辦法程序，均極允當，核與前言主要準備工作的用意，約略相同。該會原爲調查研究建議宣傳及訓練技術人才的機關，非執行的機關，故除訓練人才外，其着重點似應側重於扶植各地方固有的工農副業及特殊產品。近年來人民副業，大半消沉，特產或本不知利用，或已衰微。是則徵查各地方情形，而由中央及各省縣之本會，爲之研究恢復及發展的計劃，並宣達民隱，爲之消除政治的或天然的諸種障礙，然後教以改良關於組織管理製造運輸之事，其效果之巨，料必有驚人者。

總之，生產建設，實爲救濟並繁榮中國國民經濟的根本要圖，換言之，亦卽救窮的唯一方法，各地方人民當自動的同情並參加此國民經濟建設運動，監督並協助各級政府，集中地方公意，向政府發抒民意，念茲在茲，以排除各種建設障礙，促進生產建設，希望羣策羣力，能月月年年在數字上表現累進的成績！

此外，中央政府具體的促進地方生產建設者，尚有二事：一是全國稻麥改進所之設立，一是農本局之設立。稻麥是我國的主要糧食，該所自去年十一月成立後，卽分稻麥兩組，延聘專材，從推廣良種，防治害蟲，施用肥料及實驗灌溉各方面努力，希望在五年至十年之內做到糧食自給的地步。而農本局的主要任務，一在謀各地農村金融的活潑，一在謀農產運銷的流通。能乎前者，則農民易得生產資本與較良的生產工具，農產可望豐收，並可減除高

利貸的苦痛能乎後者，則農產品不致滯銷，並可避免奸商的從中剝削。凡此皆爲減少農民苦痛，增加農民生產的設施，亦卽所以復興農村經濟增進地方財源的根本故殿此以爲縣財政之「永生」的出路。

第二節　賦稅徵收制度的改良

前論賦稅之整理，僅涉及開源方法，惟欲期稅收之點滴歸公，取於民而用於民，尙須同時確立完善的賦稅徵收制度，方能剔除積弊厥奏膚功。不然，則一切土地整理的精力財力，均成虛耗，而整理賦稅的效果，亦終無所得。故國際技術合作代表拉西曼，在其報告書中，對於田賦的積弊，亦認爲由於徵收制度的不良。拉氏說：

「賦稅徵收制度不良，使人民受額外的需索，富豪者設法逃稅，致政府稅收大受影響。（反而言之，失去減低稅率的機會。）至徵收田賦關鍵的人物，並非官吏而是書吏——非正式的田賦登記者，其所持的魚鱗册，由其祖宗傳下，凡納稅人及地主以此爲唯一根據。我們不能計算此種制度所包含的逃稅與勒索，就所有證據觀之，大致二者均屬重大。在許多地方，小地主爲合法與非法的重重賦稅所混淆，農民受害尤烈，因負擔重而得益者少。」

接着又說：

「……然如能平均徵收，提高行政效率，杜絕逃稅，禁止勒索，平均分配，亦不致目爲苛政。但應改良徵收制度，俾稅率減低，同時維持稅收現狀，或竟能增加稅收。」

由此，可知整理土地以後，必宜繼之以徵收制度之改善，所以二十三年五月第二次全國財政會議，對於改革田賦徵收制度，復議決八項原則：

一、經徵機關與收款機關應行分立，由縣政府指定當地銀行，農業倉庫或合作社收款，若無此等機關，則由縣政府財政局或科派員在櫃收款。

二、串册應註明正附稅銀元數及其總額，並須預發通知單。

三、禁止活串。

四、不得攜串遊徵。

五、不得預徵。

六、確定徵收費，並由徵款項下開支，不得另徵。

七、革除一切陋規。

八、田賦折合國幣，酌量情形，設法劃一，（係指徵收折價而言。）

近年來我國各縣田賦，均經廢除銀兩米石，按畝改徵國幣折價辦法，已不復存。其他七項，均切中時弊，如能切實施行，收效必宏。茲再提出各個問題分論其辦法如次：

一 徵收方法之改良

我國田賦的徵收方法，在前淸時計有官徵官解，書徵官解，書徵書解及包徵包解等四種，降及民國，則有委徵，包徵，官徵三種。

所謂『委徵』卽是由縣政府委派徵收員或糧胥分赴各鄉鎭徵收，不限認額，隨徵隨解，盡收盡繳。

所謂『包徵』即是由糧胥認額承包，其法是預先估計本年丁糧成數，設一比額。徵收員則負短徵墊繳的責任。

所謂『官徵』即是由縣政府自己直接設櫃徵收，不用前二種辦法。

各省縣的田賦徵收方法，錯綜不齊，大概採用包徵方法者爲較多，次爲委徵，再次爲官徵。此外，尚有所謂『義圖制』及『自封投櫃』二種。所謂『義圖制』是把縣分爲若干鄉，以鄉爲收稅單位。每鄉又分爲若干莊，莊有莊首，依次輪充值年，核收全圖賦稅負責總繳縣府，義圖成立之時，即訂定共同的規約，彼此遵守。在徵收期內，則設櫃於公共場所，各糧戶自行投櫃完納。如有延宕拖欠之事，則由圖董協助催收，期滿即赴縣掃數掣據回鄉定期演串，以昭公信。至於所謂「自封投櫃」就是由納稅人民將自己應納稅銀，親赴縣府糧櫃繳納，不由糧胥或徵收員代收代解，隨取繳稅單據，即完手續。

綜觀上述幾種徵收方法，以包徵包解制度的弊害爲最大，前在縣財政的癥結一章中已慨乎言之。至於委徵制，雖爲害較少，但胥吏之需索，其弊亦不遜於包徵制。至於義圖制的辦法，本極優良，例如近二年來蘇省武進縣整理義圖制後，竟能使賦稅收入增加。蘇財廳並將通令各縣仿行。（見二十五年十二月一日中央日報武進通訊）惟此種制度，推行之縣甚少，且以歷年鄉圖組織，變更不定，而值年人員又多流於疲玩，以致制度敗壞，難獲成效。第二次全國財政會議，對於改良徵收制度，曾有仿行義圖制之決議，擬責成鄉鎮長組織人民，彙繳稅款，抗稅滯納者，報縣催收處罰。但觀察一般的趨勢，還是重在『自封投櫃制』之施行。此種自投辦法，對於遠道糧戶，固覺許多不

便，而時至今日，交通已較前發達，如能復於各鄉鎮酌設分櫃，則不便之處當可減少。所以在上述幾種徵收方法中，自以自封投櫃制爲最妥善。江寧蘭谿兩實驗縣就是採用這種制度。

不過，人民自行投櫃納稅，尚覺不甚簡便，以臻盡善盡美。故最近蘇省財政廳有鑑及此，又擬仿照郵票制度，改用完貼印花辦法，以臻簡便而收永效。我認爲這種稅票制的辦法，自較完善，值得各縣仿行，詳俟在後一段簿册串票之修訂中再論。

此外，尚須注意數事：

第一，徵收時期須適當的確定。據鄒枋先生統計，全國田賦之徵收時期，共有一百零五種，其中以江蘇爲最紊亂，計有二十三種。徵收時期如不統一，往往會造成種種弊竇。今後應斟酌農時與地方習慣，妥爲規定。最好是在秋末冬初，分爲兩期徵收，蓋以此時五穀均經收穫，農村金融比較活潑，可以減少完納賦稅的困難現象。在開徵期間，幷須公告通知，此種公告之標貼，宜在附近地政機關或徵收機關之顯著的所在地，並將稅率，稅額期限及其他完納手續，詳細載明，一面並將繳稅通知單印發全縣各鄉鎮長轉發業戶，務使通曉，以免受人愚詐，倘限期已過，尚有未納或納而未清者，除因天災人事之變，准予蠲緩者外，須分別懲罰，按期繳納者，似應訂定折減辦法，以資激勸。

至於業戶向徵收機關完納時，先將通知單交管册員核對，再由收稅員按單驗收，管串員截發串票，業戶如有疑問，徵收人員應負責解答。

第二，與徵收賦稅有密切聯繫的，就是須確定土地買賣的推收制度。我國各省民間買賣土地，向由賣主與買

主雙方同意，憑中立契後，卽生效力。田糧之推收過割，往往由戶書或架書等承辦，對於過戶的手續與費用，縣府向不過問。因推收辦理不善，卽無法使實地實糧保持其永久性，所以若不確立推收制度，則糧戶過割不能隨時記載，地籍徵册不能隨時更正，則不數年地籍之紊亂將復如故，而土地整理之功又要成泡影了！是以今後對於人民土地買賣，須制定規章，概由縣府統制辦理。如江寧縣則由地稅徵收處經辦，此不獨可以禁止私相授受，免除割地不過糧與夫防止土地集中之弊，而實戶實地實糧之成效，及耕者有其田的政策，亦庶幾可持久實現矣。

二　科則稅率之統一

我國田賦的稅目稅則及稅額，均極雜亂。往時政府對於地畝之規定，畝以下之計算，直至四位；兩以下直至十位；於賦則直至十三位，亦是繁瑣之至。在前淸時雖曾規定厘以下之數目，棄而不用，以便計算，但以賦役全書慣例，未嘗更改，直至民國廢兩改元以後，此種細微的數目，始行删除。且此種賦率的產生，實由於土地面積與稅額計算而得。所以先有稅率而後纔有賦率，並不是根據賦率來計算稅額的，因之，實際上賦率亦無存在的必要。又因同在一縣之內，同一性質的土地，其稅率復每不相同。至於說到土地劃分的等級，則各地各依其習慣來分類，更無統一的確切標準。例如：就河南省而論，登封縣分土地爲上上地，上地，中地，下地，下下地等五種；而在永寧縣則又稱爲一等竹地，二等水地，三等川地，四等山地，五等岡地，六等坡地，七等棵籽地。又如江蘇，只就南通來說，有分爲一等至五等者，又有分爲一等至六等者。其他各省縣亦多分歧，不能統一。至於說到帶徵附稅的標準，則更不一律，而同在一個標準之中，其計算方法，又隨忙漕田地而各異。凡此所述種種複雜紊亂的情形，在官府方面既感折算時的困難，

而在人民方面更覺茫無頭緒，不能確知其應納之數，於是便爲書吏造成許多舞弊的機會。馬寅初先生說得好：「鄉民對於一己所有之產，究竟屬於何等何則，公告所無，糧串不載，譬之算學，不知法數，何從求其得數？亦惟有任聽胥吏之取求而已。」（馬寅初田賦改革之必要。）

整理之法，惟有仿照明張江陵所倡之「一條鞭」稅法，將各種不同的科則稅率一律歸併，分爲三個實施的程序：

第一、將原徵銀米正稅，一律折合現行通用銀元計算，將上下忙應繳稅額銀元數目，在田賦通知單上載明，俾便業戶易於計算。

第二、將各種標準不同的帶徵附稅，一律改爲按畝計算，以統一帶徵附稅的標準，而防杜稅吏賸官私徵及浮算重徵之弊。

第三、依照每畝應徵正附稅總稅率的大小，將全縣所有科則稅率不同的田地，一律併成三等九則，舊日上下忙漕米諸名目，概行取消，而進於一條鞭式的徵收稅則。

江寧蘭谿兩實驗縣，自辦理土地陳報後，就採取上述辦法。實施前，由縣府派員分赴各鄉，作普遍調查，先擇地目相同的區域分段，然後按段調閱業戶之舊糧串以調查結果，幷參照舊征冊，查明舊日科則。然後歸併舊科則稅率，一律改爲三等九則。江寧縣分田地爲一上，一中，一下；二上，二中，二下；三上，三中，三下。而蘭谿則略有不同。因各地情形有殊，其稅率高低自亦不一。茲將該兩縣現行科則稅率表分列如左，以資參考：

(一)江寧實驗縣科則稅率表

稅目	一上	一中	一下	二上	二中	二下	三上	三中	三下
省正稅	一角五分	一角四分	一角四分	一角一分	八分	四分	四分	四分	一分
省教育稅	七分	七分	六分	四分	三分	一分	一分	一分	一分
縣稅	六角三分	六角三分	六角二分	五角九分	五角九分	五角七分	三角	一角	一分
每畝稅率	八角五分	八角四分	八角二分	七角四分	七角	六角二分	三角五分	一角五分	三分

(二)蘭谿實驗縣科則稅率表

產別		正稅	建設特捐	建設附捐	縣捐	戶捐	每畝應完總額
田		二角零五厘	一角〇九厘九毫	一分七厘二毫	一角六分二厘	一角二分一厘三毫	六角一分七厘
地	上	五分四厘	二分九厘	四厘六毫	四分三厘	二分六厘八毫	一角五分七厘
地	中	四分四厘	二分三厘八毫	三厘七毫	三分四厘九毫	二分六厘八毫	一角〇三厘三毫
地	下	三分五厘	一分八厘八毫	三厘	二分七厘七毫	二分六厘八毫	一角一分一厘
山		一分四厘	七厘五毫	一厘二毫	一分一厘五毫	八厘	四分二厘
塘		一分	五厘三毫	八毫	八厘一毫	六厘	三分

不過，有數事須加注意：改定科則稅率後，新冊舊冊自有不同，為避免業戶的糾紛，對於地別或地目及其收穫量與價值，須查報準確，此其一。歸併舊科則實行新科則後，各種田地有增高稅率者，有減低稅率者，被增高之業戶

當感不滿，故對於稅率之規定務求公平，相差不宜過鉅。此其二。查各省田賦，大都包括地丁，漕糧及租課三種，其中租課一種，係官產的租金，與地稅性質不同，其稅率較丁糟為輕。故歸併田地科則時，不可僅以土地的肥瘠為標準，尙須顧及丁漕與租課之區別。

三、簿冊串票之修訂

舊時徵收田賦，均以黃冊魚鱗冊賦役全書三種為根據。黃冊是規定賦役的方法，以戶為主，採用舊管，新收，開除，實在的四柱式。魚鱗冊是用以證明田地的數目，以田地為主，詳載所有原坂，墳衍，下濕，沃瘠，沙鹵等的區別。賦役全書則分為四部；第一是地丁原額，第二是荒亡額，第三是實徵數，第四是起運與存留數。但此種冊籍，並不精確，且因歷經變亂，殆多散失，於是官廳遂無徵稅底冊，類多以莊書所私藏者為依據，於是各種弊混，由此發生。改良之法，治標則為士地陳報，治本則為土地測丈。凡此二種辦法，前已言之，茲可不贅。

至言徵收田賦的簿記，在清時約有四種：一為徵收簿，俗稱紅簿，又名實徵滾存堂簿，用以記載每日徵收丁銀米數，以日為經，以鄉為緯，除本日共收外，尚須合計累積徵收數。二為截串註銷簿，是蓋戳核銷登記已截串票。三為繳款簿，又名日報簿，係詳列每日共收稅銀，繳存縣署會計處數目，該數目即為實徵滾存堂各鄉總數。四為日記簿，俗名現收流水簿，又名總滾，用以逐日登記各糧戶完納數額及折合銀元數。本來對於此種簿記的稽核，規定是很嚴的，戶部則例內載：「州縣征收錢糧簿，須於十月內送布政司鈐印，開征前領回，於花戶完納時，長官眼同登記填發串票，一切征收簿，每日提進內衙，由縣知事親自查核欠完，發出聽比，如有假手戶書大頭小尾等情，一經查出，即

予參題」不過，到了後來吏治腐敗，征收簿都由戶書備製，自行記載，事前既不送司鈐印，事後吏不覆核，報銷不從簿冊抄錄，而爲司爺閉門造車之事。民國以來，相沿成習，所設征收簿冊，極爲雜亂，浮收侵漁，交代不淸。細察此種簿記的最大弊處，就是繳款簿所記載的繳款數，較各催徵吏實繳數額短少甚鉅，所以截串簿及催徵吏往來簿的實際簿據與形色上的征收簿及繳款簿數額相差很多。且經徵人員又往往於稅款已登紅簿後，將稅款私行挪用，並不完全記入各簿，次日則記入前日未登的款項，更挪用其他新款，於是一部款項，就永遠在他們的私囊中，縣財政便被剝蝕了。

所以，我們要革除這種流弊，就應根本改良舊日簿記，採用新式簿記。凡是記載現金出入，須有「現金收入簿」及「現金支出簿」由收稅員辦理；記載糧戶繳款，須有「已完糧戶登記簿」由管冊員辦理；記載截串糧戶及截串數田地數，須有「截串登記簿」由截串員辦理；爲使檢查稅收狀況簡明起見，須有「現金收支對照表」「已完糧戶日報表」及「截串表」等。此外，總徵收處及各分處均應備具總賬一本，將現金收入數，截出串票數，已完田畝數，已完糧戶數等項，摘總登記，分別比對，使人一目瞭然。江寧實驗縣所採用的新式簿記就是如此的。其所用簿記，計有六種：（一）現金收入帳，（二）現金支出帳，（三）截串登記帳，（四）已完業戶登記帳，（五）暫存稅款登記帳，（六）總處代收帳。

至關於串票，以往多由催徵吏按年查造徵收草冊，送由櫃書編造，縣府向不過問，串冊內容，既不詳明，又不確實，流弊甚多。江寧蘭谿兩縣改革辦法，概在同一徵收處管轄區域內，按戶製串，就是說在該征收區域內之每個業

戶的所有土地，均歸入一戶製串串票上載明姓名住址，花名，號數，地別，坐落，稅額，完訖日期，佃農姓名等項，自較從前的精詳得多。這種按戶製串辦法，亦比較省時省費。最近江蘇省財政廳趙棣華氏又有進一步的改革辦法，即是廢除串票，改為貼用印花。其意以為田賦串票是征收田賦最累贅的東西，一縣每年耗於製串的時間經費已非少數，若連全省全國，並累年計算，所耗自必更多。一般縣份，田賦征收成數甚低，每年截餘的串票甚多，年積月累，其數實甚可觀，保存放置，亦均極麻煩，並且每年盤串，耗時甚多，每任縣長交代時，又若點串盤交，一時更無從清理。為解決這種種問題，就擬以印花代串票，以臻簡便，並於本年（二十五年）十二月二十二日經省府會議通過田賦稅票暫行辦法，指定揚中縣先行實驗。票分五類二十七種，計第一類紅色，自一分至九分九種；第二類綠色，自一角至九角九種；第三類黃色，自一元至五元五種；第四種藍色，分十元二十元，五十元，三種；第五類紫色，為一百元一種，由財政廳印製，各縣于每期田賦開徵前一個月估計需要票數，具工本費領取之。各縣應徵田賦，由縣根據最近三年册串編造三聯徵收田賦憑單，蓋用縣印，分發各業主，於納稅時，即按賦額購印花，完貼於三聯式串單上的騎縫，由代收稅款銀行加蓋回章，剪裂為二，一作政府完稅存根，一交納稅者收執，以為納稅憑證。如是則一切串票之印製盤點存放，均可省除，手續簡捷，實為增進稅務行政的良法。不過印製印花之費用是否較串票為少，尚成問題，因為串票是每戶一張，而印花則湊合成數，恆需數張。這是尚須加以考慮的一點。還有一點就是此制實行，對於收款機關宜託由銀行代理，以便牽制校對。不然，若不由銀行代理或無銀行可以代理之處，則徵收員司便容易作弊了。這也是應該兼顧到的。

四　徵收機關之改革

以往各縣對於田賦徵收，多由糧櫃胥吏負責辦理，縣長只處於監督的地位。而糧櫃之設立僅在縣城以內，四鄉並無分櫃，人民以旅程過遠，投稅甚覺不便，因之多交由徵收胥吏代完，雖有自封投櫃之法，亦屬名不符實，弊端百出，亟須澈底改革。近年來各縣竭力整理財政，對於爲縣財政主要來源的田賦，多已由縣政府收歸自己負責徵收。其組織是於縣政府所在地設田賦徵收總處，並於四鄉適中地點，設立田賦徵收分處，如稅收旺盛時，并可酌設臨時分處。徵收處內部組織，隨縣份大小而不同，普通設徵收主任一人，由財政局科主管經徵員司兼任，總管全縣地稅徵收事務，下設督徵員，管册員，管串員，催徵員，會計員等，分司其事。各分處組織大略相同，各種員司，均由縣府委派，無論總處分處，均直接對縣府負責，受縣長及主管科長之節制。徵收員或催徵員只負催收的責任，這就是說，經徵機關與收款機關分立，此爲第二次全國財政會議之決議，由人民先向收款機關繳稅，得有臨時收據，然後持赴經徵機關換串。此種收款機關，由財廳委託銀行辦理，如無銀行之處，則由縣金庫或縣府會計主任另派專員赴各處負責收款。江蘇財政廳卽已採用銀行代收田賦辦法，曾於二十三年六月起令飭鎮江、宜興、溧陽、江陰、崑山、寶山、如皋等縣施行，並已漸及全省。不過有些銀行對於代收稅款，卻不願負擔經費保管的危險，不肯承辦，如蘭谿實驗縣曾與銀行接洽代收田賦數次，均未得允可，就是一例。

至於辦理各種徵收稅務的員司，舊有不可用者，自應一律裁汰，另選人品謹厚，而具有相當識驗者充任，並須取消過去無給制度，按徵起正稅提成支給的辦法，一律規定薪給，所有徵收上的費用，均作正開支，編入縣預算內。

雖開支較大，但果能認眞職責，得失亦可平衡，或所得過於所失。負責辦理稅收人員，爲求愼重安全起見，均應對縣府出具完全負責的切結，而各員司相互間再具連環保結，以及殷實商保，以防上下勾通或互相諉過之弊，並另訂徵收人員獎懲辦法，爲考成的依據，使各知所警勉。

綜上所述辦法，江寧、蘭谿、蕭縣、當塗等縣均經實行，著有成效。此種徵收機關的改革辦法，料必漸漸普遍推行於全國各縣，惟在窮困而又偏僻的縣份，恐尚不免困難耳。

第三節　縣地方財務行政的革新

我國縣地方財務行政；向極支離破碎，以致發生中飽侵漁挪用隱匿之弊，前已詳加剖陳。故欲增進縣地方財政，在積極方面固然是要根本的開闢稅源，宏其出路，而在消極方面，除改良田賦徵收制度外，尙須確立一種新的縣財務行政制度，並調整健全其機構，使縣財政之收支分配，及監督等各方面，都能走上軌道，免再陷於支離破碎，致生種種流弊。

財務行政與他種行政，有一根本不同之點，就是他種行政如教育實業之類，都可以表現出積極的成績，用一分勞力便可得一分功效，而財務行政則不能有積極的成績表現，只是消極的補苴罅漏，以求寡過。然此種補苴罅漏的工作，在整個地方行政中，自亦有其重要的地位，且亦含有積極的意義。雖不能直接地於本身發生昭著的功能，但間接地卻可增進他種行政之順利發展。設一譬喻，財務行政在整個地方行政機構中，好像是一種「消防的」，「淸毒的」的工作，其本身雖不能創造出新生命，然而卻足以救護他種行政的生命。化險爲夷，化難爲易，所以美

國財政專家菲洛伯說:「欲由亂致治,造成一有效率的政府,其中固有各種因素,而以財務行政爲首要。」就是這種意思。

欲使財務行政健全,並非易事。究宜如何健全,約有幾個基本原則:第一是權力要集中,所有收支行政均須由縣政府財政科或財政局統籌辦理,不可由縣屬各機關自收自支,各私其財用,以亂行政的系統。第二是責任要分明,關於收支命令之簽發,以及稅款徵收與現金出納等,務使各守專責,不相混淆,主辦財務行政事務之人員,不再直接兼理財務監督事務;而主辦財務監督事務之人員,亦不再直接兼理財務行政事務。這樣,其消極作用,足以杜絕弊端,而其積極作用,則更可使財務行政秩序,得以維持,納入正軌。第三是監督要簡密,財務監督爲財務中之一部分重要工作,其功能是在防止政府支出上的浪費及其在收入上的苛斂,可使一切財務行爲,悉依法律執行,此不獨足以分明行政機關的責任,且可預防官吏的貪污,促進行政效率,爲澄清吏治的起點。不過監督方式,宜求單簡,使不感繁複之苦;監督手續,則須細密,俾不致有漏網之虞。凡此三個原則,無論在何種政治下均可適用,且亦不受地域的限制,各級地方財務行政與中央財務行政,都一樣的可以推行有利。茲據此三原則,進而分論縣財務行政之革新。

一、收支機構之改造　過去財政收支系統紊亂,弊病百出,而專款制度之存在,尤使財政收支,各樹壁壘,專款多者,未必即爲急需事業,其基金反存儲不用?專款少者,往往有急待舉辦的事業,而無法挹注,凡此種種情形,既於行政效率,有礙進度,又使財政金融,失却流通,其最大的弊病,尤在於縣府不能酌量事業之緩急輕重,爲通盤支撥

的籌劃，致演成割裂的局面。今後應遵照蔣委員長迭次電令，並參酌各縣實際情形，採兼籌並顧的原則，暫以原有各專款爲體，實行通盤籌劃，依各種事業的輕重緩急，重定比例，合理分配，務使全部事業，有平流並進之利，而無畸形發展之弊。亦不當爲點綴新政，零星分配，徒見表面之粉飾，而無實際的功效。爲實施上述的原則，自當採取統收統支的方法：（1）統制收入：各種系統龐雜名目繁多的捐稅，均宜就其用途性質，分別合併，凡屬教育者，合併爲「教育稅款」；屬於建設者，合併爲「建設專款」；屬於縣地方者，合併爲「縣稅款」，使與省稅款分淸。同時，並將各種擁有獨立性的或騈枝的財務機關，如縣管理公產委員會及教育款產委員會等，概行裁撤（教育經費卽由縣政府統籌收支，仍可保障其獨立，當不致因裁撤教育款產委員會而有所變動去年（二十五年）冬，湘省財政廳爲實行各縣財政收支，均由縣財政局統收統支，竟引起該省各縣教育界人士之激烈反對，以爲實行之後，原有教育經費之獨立，將失其保障，似不明財務權力集中統一收支行政的原意，如果事實上仍使教育經費有獨立保障，又有何害？）在各種擁有獨立性的或騈枝的財務機關裁撤之後，所有全縣一切財務行政事務，概行劃歸縣政府財政科或財政局集中管理，既可統一事權，又可節省財務行政上的浪費。同時，爲謀財務行政上的便利，除公產收入，因性質與捐稅不同，另設公產管理處辦理外，凡屬田賦及田賦以外的一切稅捐，則設立賦稅徵收處，直隸縣政府，負責統一徵收。或者，以田賦徵收事務繁重，另設田賦徵收處，亦無不可。（2）統制支出：凡款項之動支，無論數額大小，均須遵照法定程序，如屬縣款，由財政科或財政局按照預算，簽發支付命令；如屬省款，則由財政廳簽發支付命令。易言之，縣款之動支，概以縣政府財政科爲簽發支付命令機關；省款之動支，概以財政廳爲簽發支付命令

機關。縣屬各徵收機關不得坐支劃撥，或自收自支，以符統一支出的旨趣。這樣，則縣財政收支系統，得以劃一，各項事業，均可按照其預算上的分配，能爲有秩序的平均發展，不復陷於支離破碎之境。合理的財務行政制度既經確定，則凡爲只供應閑員之財務行政的浪費，均可因之節省，而行政效能卻可較前增進，即各種的賬款稽核，亦可較爲便利，而舞弊情事亦就得以減免了。

二、監督機構之改造　會計稽核制度是一種財務監督制度，用以防杜財務行政的舞弊，而增進其效能。過去各縣對於此種財務監督，多未注意，故發生種種流弊。就現金收支程序言之，類皆各自爲政，漫無準據；就收支保管權限言之，大都分劃不清，責任不明；就各機關收支計算書類的審核言之，則又多虛應故事，敷衍塞責。所以，果欲整飭地方財務行政，澄清吏治，對於與其相輔爲用的財務監督制度，實亟應確立，不容稍緩。

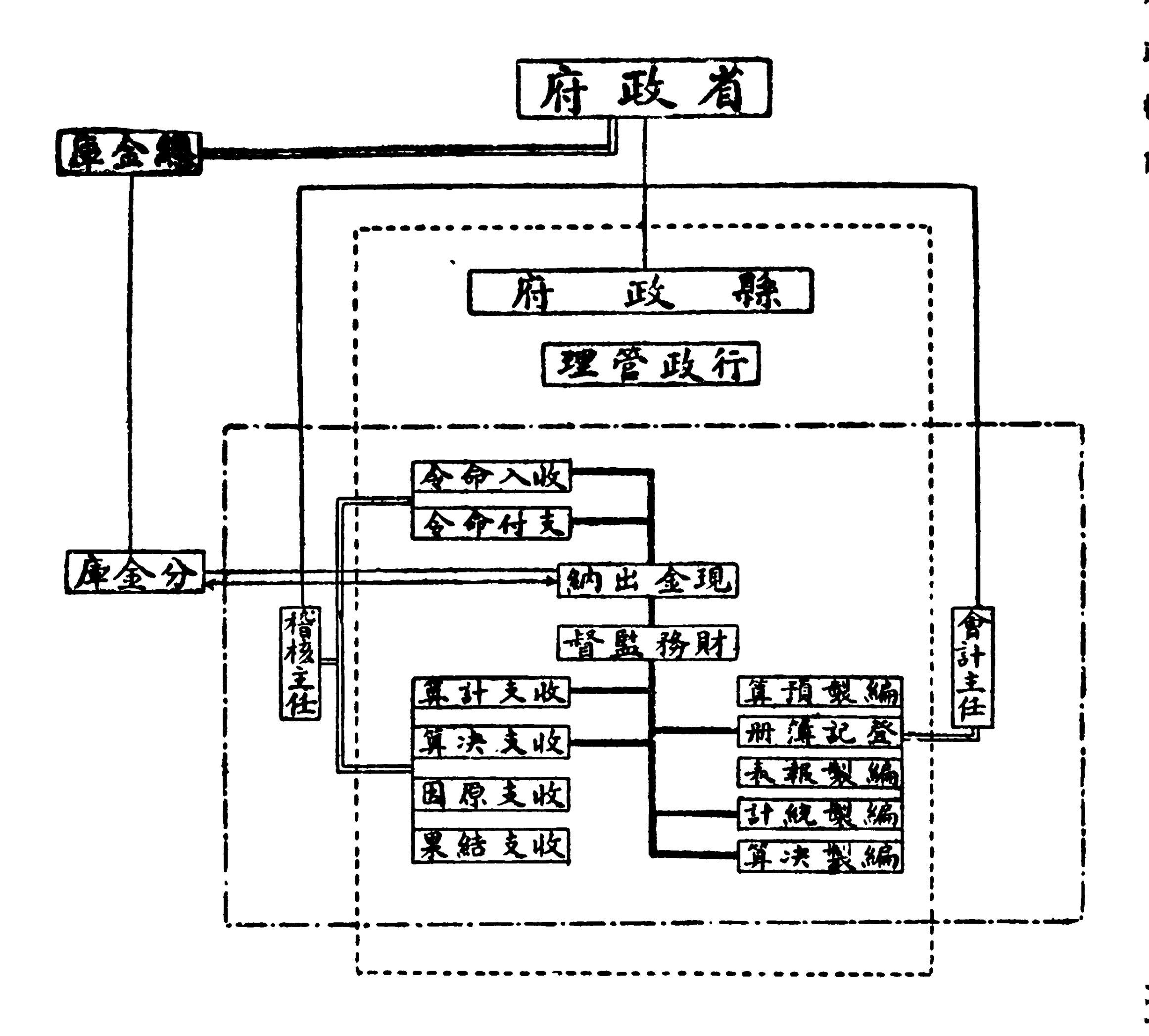
大凡財務監督，依治權的行使而分類，可分爲立法的監督，行政的監督及司法的監督三種。立法機關之議決預算與審查決算，是爲立法的監督。行政機關之對於收支出納加以管理，是爲行政的監督。司法機關對於出納官吏的計算加以檢查，并判斷其責任，是爲司法的監督。這三種監督，立法的，在運用上較爲呆板；行政的，有時對其權責，不易判明；而司法的，在我國則爲審計制度，握有超然的獨立職權，不受行政的牽制。但在縣地方審計機關尚未設立施行事前審計事後審計及稽察以前，則縣地方財政監督，在過渡時期中之經濟有效的方法，厥爲確立會計稽核制度，並採用聯綜組織辦法。前數年蔣委員長行營所通令各縣設置之縣財務委員會，因其中組織人員多有縣府主要人員參加，權責仍不易判明，難免流弊，不能適用。所謂會計稽核制度，就是說：在縣政府內，除財政科或財

政局負責管理財務行政外，另設會計稽核人員，辦公處，置會計主任稽核主任各一人，此項人員在主計處審計部未實行委派以前，暫由省政府就甄審合格人員中選派，秉承省政府分掌關於預算簿記，統計，決算審計，稽察等事務，專負財務監督的責任。依此辦法使財務行政機關與財務監督機關，分處於對立的地位，在分散的手段上，固可相互牽制；在綜合之目的上，則又分工合作。分則爲兩個獨立的系統，合則爲一個組織的機能。

至於所謂聯綜組織辦法，可根據關谿實驗縣縣長胡次威先生的意見，先示圖表，再加說明。

無論執行何種政務及政策，無不與經濟行爲發生密切關係，縣政自亦不能例外。縣政府的行爲可大別爲三部分，即是「行政管理，」「現金出納」及「財務監督。」其與現金出納有關者，厥爲「收入命令，」「支付命令，」「收支計算，」「收支決算，」「登記簿册，」「編制報表，」「及編制決算。」依照聯綜組織辦法，現金出納應由經理金庫銀行負責辦理，縣政府不直接經管現金出納。（關於金庫制度，詳見後節。）至收入命令及支付命令，則應由主辦財務行政事務的財政科長簽發，並由主辦財務監督事務的省派稽核主任審核會簽（但省款部份除外。）其收支計算及收支決算亦同。又主辦財務監督事務的稽核主任，並得隨時調查「收支原因，」監視「收支結果。」他如編制預算登記簿册，編制統計，編制報表，及編制決算，則應由主辦財務監督事務的省派會計主任負責辦理。而會計主任所憑以登賬的各種傳票（收入傳票，支出傳票，轉賬傳票，）又非經稽核主任審核蓋章不可。傳票既經嚴密稽核，則從而產生的原始賬，總賬，分戶賬，以及正表附表，自必絕對正確。準是，縱的組織既如軍旅的整齊，而橫的組織又復分工合作，相輔而行，理想的聯綜組織之精神或旨趣即盡於此。

聯綜組織構成圖



圖例	
表示收支往來之關係 ⇄	表示縣政府本體 - - - - -
表示稽核的目的或工作結果 ═══	表示聯綜組織之超然地位 — —·—
表示聯綜影響之關係 ━━━	表示組織系統及隸屬關係 ———

至於往時所用簿記，多殘缺不全，或未能統一，殊無組織之可言，不但記賬有無錯誤遺漏，不易檢查，卽有舞弊情事，亦苦難於鈎稽，今後應根據會計原理及中央會計法令，及各縣收支事實，重訂切合實用的新式簿記，重定各種完善報表，在記賬方式上，應採用複式簿記制度；在記賬基礎上，應於現收現付之外，兼採應收應付基礎。至於統計，過去因未有統一的統計方法及分類標準，所有統計圖表，都只是奉行故事，極不精確，亦應根據中央統計法令，釐定編製統計的統一辦法，責成各縣負審計稽核之專責員司，依據賬簿記錄，按期編製統計圖表，以爲決定政策編製預算之根據。

三、金庫制度之樹立　一般的說，人類的佔有慾總較創造慾來得強，尤其對於現金，以其爲「萬能的」通貨，更易「利令智昏」，多滋流弊。故爲保障公款安全起見，應建立金庫制度，普遍施行。金庫制度的效能，在積極方面，可使現金出納保管與其收支行政，截然分立，調整收支機構，在消極方面，可以防止一切挪移侵蝕之弊，使公款得以點滴歸公。此種金庫制度，在財政較上軌道的國家，早已施行，近年我國東南各省如江浙等各縣，亦多有實施者。這確是財政的一種進步現象。不過，金庫制度，有好幾種，就其保管方面來說，約有三種不同的制度：一爲獨立金庫制，卽政府自行設置機關及其他應有的設備，保管公款，不另委託銀行代理。我國往時各縣公款多由縣府私自設法存放，或稱爲專款存儲制，形式雖相似，而實質則不同。二爲委託金庫制，卽委託銀行代理現金出納，政府對於銀行須負擔相當勞費，銀行對於政府存入之款，與營業資金截然分離，絲毫不能挪用。三爲銀行存款制，卽銀行爲政府代理現金出納，一切現金收支統由銀行經理，政府存入之款與私人存款無異，應計利息，政府對於銀行並不負

擔任何費用，同時，銀行對於政府存入之款，亦得自由運用。凡此三種制度，其中以獨立金庫制的缺點爲最多，因爲，第一，政府自設金庫，委人管理，關於鑑別貨幣的眞僞及計算貨幣的數額，往往不如銀行之辦得精確敏捷；第二，自設金庫，保管現金，則保管上所需的各種穩固設備之費用，自須自行負擔，衡以縣財政的現狀，恐亦不易辦到；第三，自設金庫，保管現金，則收支之間，常因通貨增減，影響社會金融之協調。獨立金庫制既有這樣三個缺點，所以現在各國採用者甚少，大多是採用委託金庫制，但委託金庫制雖無前述第一與第二兩個缺點，而對於第三個缺點仍然不能有所補救。並且縣府如有急要之需，向銀行移挪款項，即須計算利息；一出一入之間，損失亦不少。至於銀行存款制，則較前兩種制度爲完善，不僅對於鑑別貨幣眞僞及計算貨幣數額，得以精確敏捷，并且政府復可因存入經理金庫銀行之款而增加利息的收入，銀行亦可爲資金上之運用，政府對於銀行，亦無須負擔任何勞費。這樣，政府財政與銀行資金既可打成一片，交受其利，則其裨補於農村社會金融之調劑，自亦甚大。此實爲金庫制度中之最優者，務望促其普遍實行。

現在各縣所採用的金庫制度，多是委託金庫制，固已不失爲一種財務行政的新改革，然欲期現金保管出納益臻完善境地，收支機構更形健全，則須進一步的改委託金庫制爲銀行存款制，使政府與社會雙方皆受其利。茲證以實例：蘭谿縣在未改爲實驗縣以前，原是採用委託金庫制的，其時政府存入金庫之款，不但毫無利息，且須每年負擔支付金庫主任薪給六百元。俟改爲實驗縣後，即改用銀行存款制，由中國銀行經理金庫事宜，施行迄今，成績頗著，據該縣縣長胡次威先生言，僅就節省開支增加收入一端而論，就中除每年度節省金庫主任薪給六百元

外，在二十三年度曾增加存款利息收入六、六一六、一四〇元，二十四年度上半年亦增加存款利息收入三、二三九、六二〇元。各縣如能普遍推行此制，則總計全國每年存款利息之收入，當必更有可觀。不過窮僻縣份，因財政收入已不敷日常應用，且又無銀行之設置，自尙不免困難耳。有人主張未經設立銀行的縣份，則設法籌設獨立金庫制，廢除專款存儲制，不過，前者固優於後者，而事實上則殊成問題；據財政部統計無金融機關者，約有一千縣，由政府籌設獨立金庫，實非財力所許。現在財政部已在積極籌設縣鄉銀行，如能普遍成立，則此問題便可解決了。如果縣鄉銀行一時不能成立，則余意可仿照二十五年粵省財廳的計畫，各縣稅款之經收，可委託各縣郵局代辦，在收入數目中酌提若干，作郵局辦公代理金庫津貼，郵局本有郵政儲金部，兼辦金庫自爲易易也。我國不少駢枝機關，耗費公帑而所辦之事不多，如能合作互助，節省必多。郵局代理金庫，深合互助精神，這亦不失爲一種補救之良策。

四、預決算制度之實行　預算是財務行政的起點，決算則爲財務行政的終點。預算要根據於財政方針，而財政方針又須參照當時政法經濟社會各方面情形而決定。所以預算之確立，不獨爲整頓歲入與約束歲出的準則，且與政務進行之成敗榮枯有關。縣政事業之進行，基於經費，而經費之如何支配，又須根據施政方針，參酌全縣收入情形。故縣政府之預算，每一會計年度應辦理一次，將一切收入及支出編入縣算，並按其性質，各分爲經常臨時兩門。預算編製之程序，應先由縣長決定施政方針，呈經省府核定後，再參酌全縣收入情形，核定各項事業經費總數，交由各機關分頭編製預算，爲統一集中預算編製之權起見，再送請各主管科及主辦財務監督事務的省派

稽核主任分別詳加審核，逐款鈎稽，並極力防止浮濫，避免虛收以完成事前審計的任務。審查完畢以後，則交由主辦財務監督事務的省派會計主任從事彙編，並提交縣政會議審議通過，呈省核定，然後由主辦財務行政事務的財政科科長負責執行。至其實施編製預算時，尤應注意下列各點

（一）編製預算，須根據核定的預算總數，細列分配表，關於歲入部門，必須以各月淡旺為標準；關於歲出部門，必須以各月平均數為原則，預算確定後，各機關不得有預算外的收入，更不得有預算外的支出

（二）編製預算分配表時，須酌定預備費若干。因為地方政府財政既以田賦為收入的最大來源，則天時人事的變動在在均能影響預算的基礎，為補偏救弊，應按歲入百分比，規定百分之十左右為總預備費，以資調節，但動支時須呈請財政廳核准。

（三）事業費須充分的籌足，對於各種不切要的行政費之開支，可省的應省，務求其緊縮，以便發展地方事業。

（四）若因財力支絀，不足舉辦各種新政，或使各種新事業不能為平均之進展者，則與其為敷衍塞責而作零星之分配，徒事點綴，毋寧擇其急而要者，集中財力，先行舉辦，姑留其可緩者，暫付缺如。假定以五萬元款分用於十種事業，卻不如以五萬元款單用在二三種事業上，較可表現實際成效。

（五）凡是需財舉辦的政令，如在縣預算以外，而確無法騰挪抵補者，得請求上級政府准予緩辦，以節民力。現在奉行的政令，有為各縣地方情形所不需要或次要者，應准各縣詳敍理由，停辦或緩辦，而將節省的經費，移辦

較重要及各該縣特殊需要的事業。

確定預算固極重要但預算能否切實執行，就是說用途是否正當收支是否與實際適合，行政官吏有無違背或超出原預算所列收支數額，又非厲行決算報告，不足以明究竟。故決算乃執行預算的結果，兩者是相互爲用，互爲表裏的。二十四年九月國府頒布縣市預算執行辦法令第二條規定：『以後地方所有收支應絕對遵守預算範圍，如在預算或法案以外徵收者，依刑法一百二十九條懲處，在預算或法案以外支付者，責令賠償，並予以處分。』此種執行稽核的任務，自有賴於決算制度之實行。而此決算，自應責成省派會計主任編製，由省派稽核主任嚴密審核，並於呈省報銷後，正式公布，以示公開，以完成事後審計的職責。

可是事前審計與事後審計，都是僅憑各機關所送書面憑證或報告，加以審核，不實不盡之處，仍所不免，故除書面稽核外，尙須實行就地稽察制度，密派稽核人員，分赴各機關實地檢查賬目，藉以補助書面稽核之不及。

總上所述，係根據分權原則，將財務行政事務與財務監督事務明白劃分，以收入支出存放等財務行政事務之權，劃歸財政科；而以預算、簿記、統計、決算、審計、稽察等財務監督事務之權，劃歸省派會計主任稽核主任所組織的會計稽核人員辦公處。同時爲辦事便利起見，並採用聯綜組織辦法，使主辦財務行政事務人員與主辦財務監督人員，在權責上固屬絕對分立，在辦事上則仍集合辦公，俾資聯繫，以臻敏捷。

惟制度運用，端賴人爲，則辦理縣地方財務行政與財務監督人員，自宜選拔富有財政的專門知識技能及行政經驗者充任之。尤當予以切實訓練，厚其待遇，安其位置，俾能勝任裕如盡忠職責。如果能照此切實推行，則以往

各縣財務行政上的種種缺點與重重黑幕，均可廓清，縣地方財政亦就得以納入正軌了。

參考書

一、中華民國法規彙編　立法院編　中華
二、內政年鑑土地篇　內政部編　商務
三、中國經濟年鑑　實業部編　商務
四、論今日縣地方財政之出路　程清舫著　新中華五卷四期
五、論今日縣地方財務行政之改造　程清舫著　新中華五卷九期
六、縣財政問題　尚希賢著　中國新論第四期
七、重要縣政問題改進意見　胡次威著　行政研究一卷三期
八、吾國地方財務行政之檢討　何　廉著　行政研究一卷二期
九、地方財政與地方新政　吳景超著　行政研究創刊號
十、財務行政論　胡善恆著　商務
十一、中國田賦問題　劉世仁著　商務
十二、馬寅初經濟論文集　馬寅初著　商務

十三、田賦附加稅調查　行政院農村復興委員會編　商務
十四、中國財政問題　朱偰著　商務
十五、中國田賦之改造　陶繼侃著　大公報二十五年十一月六日
十六、地政與財政之調整　陶繼侃著　大公報經濟週刊一七五號
十七、中國土地整理之鳥瞰　董浩著　仝前一八三號
十八、近年我國之土地改革與土地整理　劉君煌著　仝前一七九號
十九、田賦徵收制度之商榷　薛春浦著　中國建設十四卷一期
二十、整理田賦辦法芻議　李錫勛著　國聞周報十三卷十四期
廿一、民國以來我國田賦之改革　姚樹聲著　東方雜誌三十三卷十七號
廿二、近年田賦整理的批判　鄒健著　中國經濟四卷七期
廿三、整理田賦之徵收問題　尤保耕著　政治評論一四〇號
廿四、如何防止田賦徵收上的舞弊行為　藍士琳著　政治評論一四〇號
廿五、江甯蘭谿財政調查報告　嚴仁賡著　行政研究一卷二三期
廿六、整理地籍芻議　方顯廷著　行政研究一卷三期
廿七、新縣政研究　汗血月刊社編　上海汗血書店

第十章　縣地方財政之改革

廿八、財政部辦理土地陳報綱要

廿九、江甯縣土地陳報辦法大綱

三十、蘭谿實驗縣清查地糧紀要

卅一、各省田賦歷年變遷概況

中央農業實驗所統計

卅二、最近各省市縣地方預算統計

財政部整理地方捐稅委員會編

第十一章　縣教育行政之機構

第一節　縣行政政策與教育行政權之消長

縣教育行政是縣行政中的一部門，縣教育行政機關是縣行政機關的一肢體，從整個的教育組織系統言之，縣教育行政機關是其最低層的基本組織；若從一個縣地方單位言之，則其又爲一縣教育事業的最高主管者。所以，一方面牠是奉行上級教育行政機關的命令；他方面因爲在我國似集權而非集權的教育政策之下，又須盡其酌量計劃輔導改進的責任。

考我國縣地方教育行政之組織，約經過五個變遷的階段：距今約六十年以前，縣地方尚無獨立的教育行政制度，直至光緒三十二年，當局者以爲教育之興，貴在普及，而欲普及教育，則各地方不可不特設教育行政機關專司其事，於是乃有勸學所之設立，內設監督一人，由縣長任之；總董一人，由縣視學兼任；每學區設勸學員一人，由總董就本地士紳中選其品學兼優熱心教育者委任之。勸學所的職務重在籌措經費，勸導入學，調查學員及宣講教育宗旨等事。此其一。至民國初年，則勸學所或設或不設，有裁勸學所而另設教育公所者，有將勸學所併入縣公署而專設縣視學者，有改設縣教育款產處而專管教育款產者，有照舊日學區設置學務委員者，甚至勸學所已裁撤而尚未另設教育機關者，縣自爲政，未能一致，致使縣教育行政系統，極呈紊亂之像。此其二。至民國七年，教育部爲確定縣區地方教育行政機關，期收整齊之效起見，又恢復勸學所，各縣均應一律設置，其職務重在輔佐知事辦理

縣屬教育事宜，勸學所內設所長一人，受縣知事之監督指揮，綜理所內事務，設勸學員二人至四人。其組織與職權較前略有變更。此其三。至民國十一年，教育當局以縣教育行政機關，對於一縣教育，應負有指導督促及改進的責任，殊非勸學所二字所能涵蓋，並爲保持教育行政獨立的精神，實行教育行政人員的專業化起見，勸學所的組織，實有根本改造的必要。於是在同年召開學制會議時，即決議改勸學所爲教育局，以縣區爲教育行政的單位，設縣教育局長一人，指導員及事務員若干人組織之。至十二年，復公布縣教育局規程，於是縣教育局遂爲縣地方教育的主管機關，與其他如公安局等駢肩而立，大體上脫離縣府的控制，而直受教廳的指揮，教育行政事權，集中於教育局，教育局長亦遂爲一縣教育行政的負責主腦。此其四。至民國二十三年，中央爲健全縣政府的組織，集中縣政府的事權，提高縣長的地位，並爲統一行政方針，節省行政經費起見，深覺縣府外各局駢肩分立，辦事頗多掣肘，殊有礙行政效率的進展，又復令飭各省裁局爲科，將往時所有各局悉倂入縣府，設科辦理。現在除蘇豫等省若干縣份尚以限於事實仍未改制外，各縣多已實行，於是教育行政史上應另劃一時期。此其五。

綜觀上述教育行政組織權限五個變遷的階段，我們可以圖示其教育行政職權和地位的關係如次：

(1) 教廳→教局；縣府→教局

(2) 縣府→教局；教廳→教局

(3) 縣府→教局

從這圖解，我們又可歸納出二個縣行政的動向；一是分權政策，一是集權政策。在採行分權政策時，則縣教育行政機關同受教廳及縣府的管轄，或別爲直屬的和旁屬的軒輊。例如民國十六年後廣西省所定縣市教育局暫

行規程規定『縣教育局長秉承教育廳，主管全縣市教育行政事宜，並受縣市長之監督指揮。』山東省縣教育局暫行規程規定『縣教育局長直隸於教育廳，秉承縣長主管全縣教育行政事宜』職此以觀，則教廳與縣府對於教育局的關係，有如第一圖解。又例如民國二十一年江蘇所重訂教育局規程謂『縣教育局長受教育廳長及縣長之指揮監督，綜理局務，並指揮監督所轄教育機關。』浙江亦重定教育局規程謂『縣教育局受教育廳之管轄，暨縣政府之監督指揮，掌理縣教育事宜。』照這樣的規定，則教育局對於教廳與縣府的關係，似又有如第二圖解。至在採行集權政策時，則縣教育行政機關只是附庸於縣政府的一部分，教育行政人員都爲縣府的佐治人員，統受縣長直接管轄，不能像過去以教育局名義自行對外，而對外概以縣府名義行之，如現時改局設科後的情形，就是如此，則又有如第三圖解。這樣，誠如蔣委員長在向中央建議省府合署辦公所言，省之廳處與縣之局科皆爲輔助組織，教育行政爲整個省政與縣政的一部分，要不宜自立系統，以凌亂行政的層級了。

有人說，這樣將教育行政機關併入縣府，全受縣長的節制，實未免蔑視教育行政權的獨立性，減殺教育行政的生機。今年五屆三中全會，周佛海等提案主張各縣教育局未改科者保留，已改科者斟酌恢復。此其觀點僅專從教育行政理想一方面而言，若從整個的縣行政機構與行政效率觀之，則此種集中事權統一步調的趨向，卻不失爲縣行政的進步現象，尤其値茲非常的國難時期，行政機構之宜簡密敏捷，更爲實際環境的迫切需要。又有人說，縣長如輕視教育，則教育經費有挪移侵蝕之虞，發展計劃有橫被阻撓之憂，此其爲說，則又似未明改制後縣長的地位，蓋以縣政權力既集中於縣長一人，則其職責自亦特別繁重，縣政之成敗是整個的，非割裂的，何慮其薄於此

而厚其他?輕於斯而重於彼?況且年來政府決心與民更始,而對於鄉村教育益加注重,上級政府責成綦嚴不容片面輕忽。我覺得縣長之必須選其能『任重致遠』者充之,卻是這個問題的重要關鍵。至於縣政經費,現在多已實行統籌政策,統一收支,而各種事業費的分配,亦已因厲行預算決算制度而有所準繩,更無所用其顧慮也。

第二節　縣教育行政機關組織之調整

一個行政機關的組織完善與否,與其本身職能的發展,有着極大的關係。組織是靜的制度,而其運用端賴乎人,有精明的人材以運用之,則組織的功能方可盡量發揮,而增強動的效能。

過去縣教育行政機關的組織,在勸學所時代是比較簡單,而對於教育亦鮮積極的作用;到了教育局時代,內部組織始較完善,教育局是縣區教育行政的執行機關,以教育局長代表國家主管地方教育的執行事宜,其下設視學及事務員若干人,並於每一學區設教育委員一人,在局長指揮之下,辦理一學區的教育事務。此外另設董事部,爲縣教育行政的議事機關,以董事代表地方人民參議地方教育的設施方針,董事定額爲五人,但視地方教育發達情形,得增至七人至九人。這是革命以前縣教育行政機關組織的大概。

革命以後,軍事倥傯,而中央權力又尚未健全確立,於是舊有教育法規,多失了維繫的效力,因之省自爲政,而教育局的組織亦就隨之變動。分析言之,約有三點:第一,教育局長地位較前提高,教育行政權乃有集中的趨向;至二十三年改局設科,又復從主位一變而爲賓位,教育行政權卽併入整個的縣行政權之中。第二,董事會之改組。革命以前的董事會,是教育局的立法機關;革命以後,以董事制度有類於商人化的公司營業組織,似不合時代潮流,

於是有行政委員會之設。近年來雖有修訂，但大體仍舊。第三，教育局有分課的組織。這是行政上分工合作原理之應用，較革命以前僅於局長之下設視學及事務員綜理一切事務者，已大不相同。此實為教育行政組織上的一大進步。

不過，在未改局設科以前的這種分課組織，不無缺點：第一，分課以數字名之，職責不易分明，雖一二三課亦有總務，學校教育，及社會教育之概括的劃定，然而這是一種簡接的稱謂，既不足表現教育專業化的精神，復不易喚起民衆對於教育內容的瞭解。第二，分課之以事務性質劃分者，其事務分配亦嫌繁簡不均，輕重有別。如第一課總務，雖定有各種日常職務，而按諸實際，其所辦理者僅係例行文書及庶務等瑣事，經辦此種事務，皆設有專責的員司，課長一職，似等虛設。至學校教育課，工作極繁，使命又大，課員固可協理，而關於計劃研究等事，均集於課長一人，勢必使其對於研究調查等事，難期確切的成效。至社會教育課，則其本身業務，實際上多由社教機關辦理，僅司商討與移轉，職責自亦較輕。若僅分為二課者，以社教併入學校教育課，而與總務並立，則更見繁簡輕重不均之弊。

現在整個的縣行政組織，已有完整的革新，由分割制而趨於完整制，教育局亦已併入縣府，設科辦理。此種改制的特點，就是由分散的變為集體的，向之教育局總務課的組織，便可裁去，由縣政府的庶務會計文書統籌辦理，既可節省許多辦事上往來周轉的麻煩，又可減少行政上一部分人力財力的浪費，而意志集中，事權統一，其收效之宏，更非昔日可比。同時向之總務課職務既經併入縣府兼辦，則教育科的組織自應變更。但究應怎樣組織始能允當？我覺得江寧自治實驗縣教育行政的組織是很可作為一個榜樣的。該縣辦理教育行政，原為教育局，自改科

後，內分三股：一爲學校教育股，二爲社會教育股，三爲視導股，每股設主任一人，科員辦事員各六七人，這樣的職務分配，實較勻稱，且極醒目。幷且，教育行政權既與整個的縣行政權併成一個集體，而該縣教育又特標明政教合一，建教合一及校社合一的三大原則，故而各部分的組織均發生密切的聯繫作用，不像過去的教育行政組織，就人事方面言之，是不專業化的；就其組織本身言之，是散漫的；就業務行使方面言之，又是殘缺的。

此外，尚有一點須特別提示的，就是在教育行政上所表現的虛弱症。我們從整個地方教育觀察，感覺到現在地方教育行政，表面上看來，是以縣爲單位，但從實際情形細加探究後，即可發現出多數是以村鎮爲行政單位，或者可以說是介於村鎮及縣爲單位的混合制。試夷考其事實，有若干縣份，教育行政機關對於各村鎮設立的小學教員，既無選擇或委派之權，同時各村鎮小學經費如有不足，亦由各村鎮自行籌措，教育行政機關並不負供給或補助的責任，有之，亦僅爲核定成績後的獎勵補助金而已。所以在同一縣內，因各村鎮所立小學教員的好壞，經費的多寡，及人民負擔的輕重，就分出許多等級來，這便不是純粹以縣爲地方教育行政單位的一個明證。倘謂此乃讓各村鎮自辦自給的辦法，則我又覺得與其任牠這樣凌亂教育行政系統，致使人民教育經費的負擔不平均與教育機會的不均等，倒不如由教育行政機關採取統制政策，予以通盤籌劃，期收整齊之效。美國柯勃萊(Ellwood P. Cubberley)在學校行政(Public school administration)一書中說：「鄉村教育在管理及組織方面須要統一，在區域方面須要擴大，在目的及課程方面須要不同，但欲達到這個目的，只有用較大的行政單位，使鄉村學校在比區學董會較好而聰明的權威者指導之下。」我覺得縣教育行政機關應採取這種原則，實行教育統制．

使縣單位的名實相符，所有一縣內學校之設立，教員的選用，經費的籌措及分配，完全由縣教育行政機關負責統籌辦理。「統」是充實積極指導的功能，「制」是具備消極防範的方法並愼選精能的教育行政人員，使其克盡職責，善爲運用以增進整個組織的效能。

第三節　教育視導制度的改造

視導有兩方面的意義：一爲視察，一爲指導。視察是消極的，其職責是在依據法定的標準，視察教育實施的程度；換言之，視察是代表行政權力，依法定的標準，考核辦學者的功過。指導是積極的，其職責是在視察外加以詳密的診斷，對於教育措施的實際與理論兩方面予以切實的輔助和啓示；換言之，指導是代表行政機關，根據教育的原理及其實施狀況，增進教學者的效率。

我國省縣督學及教育委員均兼負視察與指導的責任。最初勸學所所設的勸學員，僅負勸學與宣傳之職責，雖可視爲視導的初步功能。但尙不足語於眞正的視導。嗣後教育局所設的縣視學，亦多只有視察之事，而無指導之功，且其所謂視察者，亦多敷衍塞責，不實不盡。斯固由於制度之未臻完善，抑亦擔任視導者尙缺乏視導的知識與經驗。

今日各縣視導的組織，要有二種辦法：一是督學，爲獨立性的，與他科或股並立；一是區教育委員，爲附庸的。前者爲全部的視導，後者只爲部分的視察。惟以督學人數各縣約爲一人至三人不等，人數既少，而視導區域又極遼闊，於是視導次數不得不減少，每次時間更不得不縮短，而區教育委員亦以限於職權，不能有切實的輔助，故其結

果，考核不能正確，指導不能周詳，無怪其於視察後，對於學務報告，祇憑主觀的見解，爲不確切的批評，所謂「大致均佳，」「辦理尚妥，」都是圓滑其詞，何能裨於實際！此其缺點一。視導人員對於教育多無研究的態度，且乏專門的訓練，平時皆爲人事的應付，出發亦缺充實的準備，兼以視導方法多分區而不分工，無論學校教育，社會教育，各科教學及學生成績等各方面都須獨負其責，督學本非萬能，且多濫竽之輩，試問安能勝任，以收實際成效？此其缺點二。視學不是偵探，亦不是策略；視察的實施不應該像貓捕鼠，亦不應該像庸醫播弄醫術，所以柯勃萊說：『視學的態度如上官的訓令者必敗，如偵探的行徑者亦必敗，徒爲消極的批評者亦必敗。』現時一般視導人員多犯着這種樣的毛病，很少能開誠布公，而以友愛的同情態度出之。若此而不改，卽有良好的視導制度亦復何用？此其缺點三。凡此種種，皆爲過去視導制度的最大缺點，今後極應加以改進。

改進之法，可分爲二方面來說。

第一，在視導原則方面：（1）視導人員應具協助的精神，友愛的態度，公平的主張，眞實的好意。以此去視導教育行政及教學，對其優劣，分別予以鼓勵和糾正。（2）視導人員在教育學術及當地實際情形，均須有深切的探討，以養成精明的觀察力和指導力。在人格方面應注意於行爲，德性，熱誠心及同情心的修養，俾德足以服人，行足以感召。（3）視導後的批評，應根據科學的方法，客觀的標準，用縝密的思考，下精詳的判斷。切不可掉以輕心，拘於成見，或爲過分張揚，致流粉飾；或爲嚴苛督責，引起反感。這樣，方可收協和視導之功，而促進教育之向上發展。

第二，在視導辦法方面：（1）視察與指導並重。視察是重在事前的考核，指導是重在事後的糾正。若無視察，固

無從施其指導；若無指導，更何能顯示視察的作用？視察好像病源的診斷，治療的方法；如果僅有視察而無指導，則易使人意態消極，不足以啓其自新之路。如果僅有指導而無視察，則猶之治病者不加診斷，亂施藥劑，難保不發生危險。所以，視察和指導不可偏廢，而視察爲指導的出發點，視察以後，尤不可不切實加以指導。惟必如是，方能脗合教育視導的眞義；惟必如是，纔能宏收教育視導的效能。（2）實行分科視導及交互視導。往時視導之不能有良好的成績，發揮視導的功能，固由於視導者本身能力的不健全，而視導範圍太廣，責任不能專一，評判不能正確，亦其重大因素。今後應採行分科視導制度，專設各科視導員，例如視導社會教育，則應由富有社會教育的知識與經驗者負責。他如小學教育，師範教育，職業教育等，亦皆應由各該種教育專門研究者負責視導，用期各能視導精到，纖辟入裏。分之，固易行而有效；合之，復可宏收教育改進的全功，同時，復實行交互的或活用分區的視導，以免彼此隔閡，而收相互督促之效。至於所謂分區常駐視導的精神，亦宜兼用，至少總不應使視導時間過於短促，致生粗疏之弊。（3）視導須嚴密行蹤，出發前最宜不露聲息，使人皆知，免得使被視導者先事整理一切，粉飾場面，難明平時行政及教學的眞相。一面對於校長職權宜加變更，應使其負視導的相當責任，藉作日常校內的就近視導，寓警誡於鼓勵之中。至於區教育委員之多偏於局務的協理，更須改正，使其與督學取得聯絡，俾資互助。

最後，我建議：對於整個縣區教育視導的任務，應集中於教育局或改制後的教育科，換句話說，就是教育局或科。只專門負擔教育視導的職責，所有其他教育行政事宜，則由教局科長秉承縣長統一辦理，局科之下僅設專科視導員若干人，視導員之間並須有研究組織，舉凡教育的新思想新制度以及教育實施狀況，均爲研究和介紹的

對象。例如原設社會教育學校教育及視導三股者，則將前面二股一律裁撤，只留視導部分，並擴充其職權，專司視導之事。此在改局設科的縣份，因爲全縣事權均已集中於縣長，實行起來更是妥當而有效，何況現時鄉村教育建設與他種縣政建設已有合一的動向，尤可藉以旁及他種作用呢。

第十二章　鄉村教育建設的實驗運動

第一節　時代轉變中的鄉村教育

中國是以農立國的，農民佔全國人口百分之八十以上，這許多農民的「託生之所，」就是鄉村。我們要改造中國，就要先從改造鄉村做起；尤其處此內憂外患交相煎逼的時代，在這農村社會經濟總崩潰的過程中，鄉村之需要挽救與改造更加迫切，而近年來鄉村改造運動的猛進，確又是中國社會轉變之一種必然的趨勢。

鄉村教育是佔有最大領域的國民基礎教育。近年來我國鄉村教育之所以爲一般社會人士所特別重視，政府積極策劃實施，原因是由於往時我國所辦教育大抵是偏重城市或都市，而忽視鄉村，同時，又因爲鄉村匪禍頻仍，經濟衰落，益陷於貧病交迫之境，一般青年與農民便多離鄉背井，向都市裏跑，以爲要求學的非到都市不可；要做工的，亦非到都市不可。這樣，鄉村便日益空虛日益衰頹，而求學的青年亦幾乎盡成都市化。於是便有人大聲疾呼，提倡鄉村教育（包括小學的師範的，職業的以及成人的教育）以矯正往時偏重都市的毛病，并主張進一步的使鄉村教育與政治經濟社會打成一片，依據鄉村實際生活的環境，以謀鄉村生活與鄉村社會的改進。因之，隨着這種理想的孕育，即有各種鄉村改進團體或機關的組織，以及他們的各種實驗工作。分析各地鄉村改進實驗工作的方式，不外下列幾種：

一、以社會團體爲中心者：如江蘇徐公橋之鄉村改進會，河北定縣的平教會等。

二、以學校爲中心者：又有鄉村師範，大學與獨立學院之別，如現在各省曉莊式的鄉村師範，大抵以其所附屬的各鄉村小學爲改進鄉村社會的中心。以獨立學院爲中心者，如江蘇省立教育學院，以及山東鄒平的鄉村建設研究院等。至於各大學附帶進行鄉村社會改進工作者，則有燕京大學，淸華大學，北平師範大學，滬江大學，大夏大學以及金陵大學等。

三、以行政機關爲中心者，如江蘇的江寧自治實驗縣，浙江的蘭谿及山東的鄒平等是。

以上各種機關所用的辦法雖不盡相同，或從村單位入手，或從縣單位出發；或自下而上，或自上而下；或偏重教育的建設，或注重經濟的發展，又或致力於政治的革新：可是，其利用鄉村教育或將鄉村教育與政治經濟的活動打成一片，合流並進，以謀改進鄉村生活與鄉村社會，這個目標，卻是共同一致的。

再說到鄉村教育的實質。

在過去，鄉村教育的發展較都市教育爲緩，所以鄉村教育的因襲成分亦較都市教育爲多。教材教法既多不切合鄉村社會實際生活的需要，甚至對於兒童與成人的教育之設施，亦只限於識字，而所灌輸他們的知識，亦幾乎於他們自己，於社會國家都無何種實益，而教育力量之敵不過鄉村固有的風俗習慣，不能發揮教育的作用，更是一個極大的缺陷。

可是，到了近數年來，嚴重國難，紛投沓至，時代怒潮，洶湧而來，整個中國的空間都瀰漫着恐怖的氣氛，全國人心，咸存戒備，於是各種建設就因政府與人民的一致努力，而踏進了新的階段，顯示出劃時代的新氣象，鄉村教育

的本質亦以環境的需求而改變了方針和目標，由因襲的鄉村教育到創造的鄉村教育，打破從前抄襲外人的偸懶辦法，而進入自己創造的階段了。換句話說，就是大家已深切覺悟：適應中國民族的教育已成爲十二萬分的必要了。雖然各地鄉村改造運動是有各種不同的方式，但是他們確已在那裏爲追求生存的理想而努力，在那裏實驗，在那裏創造。所謂創造，是在旣存的材料中，造出新物，發明新物，組織新物，要創造出一種適應於現時代中國民族所需要而又切實有裨於鄉村實際生活的新教育，由這種新教育發生出一種新力量，由這種新力量去促進鄉村改造的成功。以下把鄉村教育實驗的活動加以分析，以明創造的鄉村教育的新動向。

第二節　鄉村教育實驗運動的新趨向(一)

鄉村教育實驗運動者深刻地感覺到一點：就是因爲以往鄉村教育所遇到的最大困難，是教育的力量敵不過鄉村社會環境的力量。率直言之，就是過去我們所實施的鄉村教育，還敵不過被教育者自己在社會環境中所受的非正式教育。這種非正式教育，一方面是受承襲的風俗習慣的影響，一方面又是受實際生活的支配，要皆由於客觀環境決定了他們的意識和行爲。這在鄉村小學是如此，在鄉村民衆學校更是如此。譬如說，教師教兒童要講究公共衞生，但在『糞便與農家結不解緣』的鄉村環境中，卻不易使與此理想接近而發生什麼效果；教他們識字，但識字不足作爲他們生活的資料，有時做家長的又要用其勞力去幫助農作，倒覺得更需要些。至於民衆教育，那更不消說了。由於諸如此類的困難事實的教訓，纔知道教育與生活的脫節，教育與實業的離異。那麼怎樣始能使教育與生活聯繫，教育與實業結婚呢？要達到這個目的，則非着重於整個鄉村社會的改造不爲功。

由於這一點切實的覺悟，所以，第一。國內辦理鄉村教育者，即認定教育僅以識字爲主，會釀成只消費而不生產的病象，故今日除識字教育外，尙須注意生計教育公民教育健康教育以及自衞教育了。——這是鄉村教育內容的充實。第二。鑒於過去教育的領域僅限於學齡兒童與特殊階級，今則已漸注重教育的大衆化，以全村民衆爲對象了。——這是鄉村教育範圍的擴展。第三。往時教育與政治分家，單靠教育自身的力量去推動一切，實覺勞力多而成功少，今則主張『政教合一』或『政教富三位一體』或『政教富衞合一』並且設實驗區或實驗縣，將政治教育經濟三種活動聯繫起來，三種力量集結起來，以謀推進教育或改造社會的環境。凡此三種，皆爲鄉村教育實驗的新動向。茲將這種動向表現於較著的鄉村教育之建設者，撮要敍述如次：

江寧與蘭谿的教育實驗　江寧教育的方針，是在造成「能人」和「好人」。有了知識，技能和道德，始能成爲「全人」。因欲造成「全人教育，」故須施行五種教育：即語文教育，生計教育，政治教育，道德教育，健康教育。合健康與語文兩種教育，成爲『民族教育』；合生計、語文、健康三種教育，成爲『民生教育』；合政治、語文、道德三種，教育成爲『民權教育』，統稱爲『三民主義教育』。至於實施的原則：第一，須有普遍性，即以整個社會爲對象；第二，須有簡易性，使民衆易於接受；第三，須有適用性，適合於社會經濟生活狀況。至於實施的方式，則一面以指導爲中心，一面賴地方之協助，並標擧三大教育政策：

一、政教合一　所謂政教合一，就是使鄉鎭自治與鄉鎭教育打成一片。其辦法，是以中心小學校長兼自治輔導員，協助各該區自治指導員推進該管區鄉鎭自治的工作。鄉鎭小學校長兼副鄉鎭長，中心小學所在地的鄉鎭，

則由中心小學教導主任兼副鄉鎮長。鄉鎮小學與鄉鎮公所，在可能範圍內，使其合署辦公。這種政教合一的優點，是在以自治力量，協助教育的普及；並以教育力量，推進自治工作。其成效頗著，各地多已仿行。

二、教建合一　所謂教建合一，就是使鄉村教育與鄉村經濟建設打成一片。其辦法，是以中心小學校長兼任合作指導員，小學校長兼合作助理指導員，並且每一小學須指導人民成立兩個合作社。因為鄉村小學校長既與農民接近，對於農民的信用資產都有相當明瞭，故對於農民貸款，就由小學校長擔保介紹。此制的優點，是在使教育者深入農村的裏層，以認識農家的實際生活狀況，以教育的力量輔導之，溝通學校與農民間的隔閡，增密學校與農民間的關係，且可使農民對於學校更加信仰，這就是要由教育與實業的仳離而進於教育與實業的結婚。幷且，在學校課程方面，除普通教科書外，又用補充教材，使適合於農村實際生活。至於因教建合一，尚可節省一部分行政經費，猶其餘事。不過，辦教育者既須兼負指導農村金融組織的任務，其所費的精神與時間自亦較多，眞要使兩種事業順利推進，則對於校長人選自宜格外愼重，應具備合作事業的知識與技能，而且須有經濟上的道德心和責任心，俾免發生弊混。

三、校社合一　所謂校社合一，就是使學校教育與社會教育打成一片。為要使鄉村學校成為鄉村社會活動的中心，並使社會教育易於實施及節省經費起見，將原來所有社教機關裁撤；所有設備物品，由所在地小學接收；所有社教事業，亦由接收的學校繼續辦理。義務教育亦歸小學兼辦。一身須兼數事，職責自必更為繁重，故非有一個機關來協助推進不可。所以各鄉鎮均設有鄉鎮教育委員會，負擔三種職務：（一）協助推行本鄉鎮義務教育，

（二）協助推行本鄉鎮社會教育，（三）本鄉鎮教育經費之籌措及其用途的監督。此制的優點，從學校教育方面觀察起來，第一，社會教育由學校兼辦，則學校對於社會事業，必能有所貢獻，可以形成學校為社會活動的中心；第二，因設備益見完善，則學校本身更臻健全；第三，教師與學生藉此可以增多認識現實社會的機會，養成刻苦耐勞服務社會的習慣，而又可以得到社會的協助。若反過來從社會教育方面來觀察，第一，可以節省人力和財力；第二，學校所到之處，即社教機關所到之處，社會教育易於普及；第三，並可利用學生協助社會教育之推進，俾社教本身易於實施。要之，這就是由於教育與生活的脫節而進於教育與生活的關聯，打破學校與社會的界限，使教育大衆化，生活化。

至於蘭谿的教育實驗，其所定教育方針與目標，大略與江寧相同，但其制度的實行，尚不及江寧之完整耳。

第三節　鄉村教育實驗運動的新趨向（二）

鄒平的鄉學村學　鄉學村學是鄒平縣政機構的主要部分，亦是鄉村建設的基本組織，又是鄒平實驗工作的中心，是由初期的鄉農學校演變而來的。它既是一個教育機關，同時，也是一個政治組織，因為它是代替以前的鄉公所和區公所。而且，有時又是一個經濟機構，因為還要兼辦合作社等事務。其組織是這樣的：鄉設鄉學，村設村學，均設有學董會。鄉學董會以各村理事及未設村學的村長為當然學董，並由縣政府禮聘本鄉資望素著熱心公益者一人至三人為聘任學董，這樣就組織成一個鄉學董會。至於村學董會則由縣政府就本村中遴選相當人士，經村衆同意函聘組織之。鄉村學董會均在其學董中互推常務學董一人至三人，常川駐會，主持鄉村學的日常事

務。在此常務學董中，更由縣政府加委一人爲鄉村學理事，並得以其他學董爲助理員，協助辦理以前區鄉公所的行政事務。此外，鄉學村學，均設『學長』，學長是由學董會推舉，並經縣政府禮聘，都是鄉村中齒尊德重而爲衆望所歸的人物。他是一鄉一村的師長，於鄉村中子弟有不肖者，應加督教，勿使陷於咎戾；於鄉里有不睦者，應加調解，勿使成訟。鄉村自治事務，經鄉村學之倡導，以鄉村理事負責執行，而鄉村學長則立於監督地位。一鄉之衆即爲鄉學學生，一村之衆即爲村學學生，故鄉民村民，統稱爲『學衆』。鄉村學均受縣政府的指導輔助，視其力之所及與事之所宜，推行各種職務。在鄉學中，設有升學預備部，職業訓練部等，辦理本鄉所需要及所屬村學獨力所不能辦的教育，并且，還要倡導本鄉所需要的各項社會改良運動，興辦本鄉所需要的各種社會建設事業。至在村學方面，則設有成人部，婦女部，兒童部及青年訓練班等，施以其生活所必需的教育，以期本村社會中的各分子皆有參加現社會并從而改進現社會的生活能力。并且，還要相機倡導本村所需要的各種社會運動（如改良風俗等）與辦本村所需要的各種社會建設事業（如合作社等），以期一村的生活逐漸改善，文化逐漸增高，并以協助社會的進步。總之，這種鄉學村學組織的旨趣，是將教育放在實際社會中，換言之，就是將「學校教育」「社會教育」及「地方自治」三者打成一片，以教育的組織，代替下級地方行政或自治的組織，用教育的方法，輔導人民自治；用教育的力量，啓發鄉村建設的自動力，如此，既無強制機械之弊，復無官民扞格之虞，以達到『教育即建設』『建設即教育』的境地。

定縣的四教三式　平教會在定縣的教育實驗，亦是以全體民衆爲教育實施的對象。其實驗工作可分兩個

時期：一爲準備時期，二爲集中實驗時期。民國十五年冬至十九年秋爲準備時期，此時平教會以翟城村爲華北實驗區。自十九年該會移到定縣，以該縣爲實驗中心地點，卽爲集中實驗時期。前一個時期的工作，可分農業教育，農民生計研究及農村社會調查三方面。農業教育方面，專重平民學校的實驗與推廣，而於農民生計，則偏重普及農業科學知識之灌輸與其技能的養成。社會調查分普通調查，農業調查及農業經濟調查，尤重在一般的考察。經過三年餘的調查試驗以後，對於農民教育乃有深刻的認識，覺到在千頭萬緒的農村問題裏，有着四個基本的重大問題，卽所謂愚，窮，弱，私。因之平民教育的理論與方法亦隨着變動，而有所謂四大教育：一、文藝教育，二、生計教育，三、衛生教育，四、公民教育。施行此四大教育又有三種方式：卽學校式，社會式，家庭式是。

文藝教育是救「愚」的，要可分兩大部分：一爲平民文學，一爲藝術教育。前者有文字研究，平民文學研究，教材與教學法的研究，以及平民讀物之編輯等工作。後者計分圖畫，音樂，戲劇，廣播無線電教育及攝影五種。兩者內容的要點，務求簡單明瞭，經濟合用，普遍有效，以達到剷除文盲之目的。鄉村設有實驗學校與表演學校，並將有基本文字知識者組織起來，從事鄉村建設工作。

生計教育是救「窮」的，從農業生產，農村經濟及農村工業各方面着手。農業生產方面，注意改良肥料土壤，選種，園藝，畜牧等。農村經濟方面，利用合作方式，教育農民，組織合作社，自助社等。農村工業方面，除改良農民手工業外，並提倡其他副業。生計教育的意義，是以教育的力量，將建設的知識能力以至於建設的精神，盡量灌輸農民，使農民養成建設的自動能力，爲欲完成此任務，須遵守三個原則：第一，須審察農民的可能性，卽各種工作的實施，

務求簡單和經濟，在智力方面，使農民易於接受；在財力方面，使農民易於勝任。第二須認識工作的基礎性，即是應用何種方法，始能使農民借貸眞正用於生產之上；並能使農村合作組織根深蒂固，永久存在。第三，須確定工作的普遍性，即凡有設施，必使適合農民的一般需求，而後方可易於推行。這是生計教育的三個原則。

衛生教育是救「弱」的，其旨趣在研究中國縣單位的衛生實施方法，以促進民族的健康。故其實施，即充分注意農村實際生活的衛生教育，以期創建一種適合現實的科學的醫藥制度，即社會本位的保健制度。此種保健制度以平民學校及同學會爲基礎，全縣有一保健院，每區有一保健所，每村有一保健員。保健院爲綜攬全縣健康建設及衛生教育的總機關，亦即治療，預防，教育及訓練的整個衛生制度。定縣的這種保健組織是與其教育組織成爲兩大特色，極著成效，最足使人注意，而得到一般的好評。

公民教育是救「私」的，就是要使一般民衆皆知有國，皆知愛國，以公民教育去培養他們的「大我精神」，訓練他們的「大我團結力」，授以現代公民應有的道德智識和技能。此種公民教育，計分爲國族精神的研究，農村自治的研究，公民教育材料的研究，及公民活動指導的研究，其進行方法則分研究工作，編制工作，實施工作三項。在此各種研究工作中，尤以國族精神研究最有成績，而公民教育材料之編製，即以此種國族精神研究的結果爲準繩（該縣對於國族精神研究分爲十四個目標，可參看陳筑山國族精神）用家庭式的教育方法，在每個家庭裏施以公民訓練，把中國歷代偉大人物可歌可泣的悲壯故事，用通俗文字寫出，用淺顯圖畫畫出，以激發農民對於國家的信念，而發揚民族的意識和精神。

上述四大教育，將用何種方法推行於民間，使農民有能力有知識歡迎接受?那就有賴於學校式、社會式、及家庭式的三種教育方法。這三種方式，初以平民學校爲開荒工作，教民衆讀書識字，使其具有四種教育的知識。復有平民學校的學生組織同學會，向社會活動試驗，又有家庭會的組織，由家庭會議去輔助進行。這樣的學校、社會、家庭、打成一片，聯鎖推進，遂可完成平民教育的整個工作。

第四節　鄉村教育實驗運動的新趨向（三）

前兩節所說的江寧、蘭谿、鄒平、定縣之教育實驗，除定縣以平教會爲發動機關外，都是以行政機關爲中心，用政治的力量去輔導推進，亦可以說是由上而下的做法。這裏，則將以社會團體及學校爲鄉村教育建設之中心而選其較著者，作一個簡要的敍述。

山海工學團　山海工學團是由中華鄉村改造社決議創辦的。其理論的基礎，卽是『社會卽學校，生活卽教育。』其方法是『做學教合一。』這原是從曉莊來的一貫精神。簡明的解釋，就是：『工是工作，學是科學，團是團體。說得清楚些，是以大衆的工作，養活大衆的生命；以大衆的科學，明瞭大衆的生命；以大衆團結的力量，保護大衆的生命。』其目標是着重於整個鄉村社會的改造，這種認識是很深刻，這種辦法是很切實，故其成效亦是很大。

工學團設於上海北郊孟家木橋的附近地方，以該地附近所租房屋爲兒童活動的中心，以侯家宅爲成人活動的根據地，在孟港、石家坟租房兩處，爲婦女工學團的日夜學校及襪廠雞場之用，沈家樓爲棉花工學團辦公之所，蕭場兒童工學團亦於二十二年成立。婦女工學團是與中華基督教女青年會合作的。

山海工學團的組織，最高機關爲董事會，下設團長，團長下有生活週會，紀律委員會，及膳食委員會。生活週會下有團長辦公處，處設主任一人，內分兒童，少年，青年及婦女各個工學團。兒童工學團分幼稚園，低年級及中年級；中年級又分籐工木工。青年工學團又分棉花，菜蔬，養魚等工學團，菜蔬工學團又設民衆茶園，婦女工學團分養鷄及襪工。

工學團是一個小工場，一個小學校，一個小社會，實行全民的教育，全人的教育，人本的教育，科學的教育，知行合一的教育。實施軍事、生產、科學、識字、民權及生育限制的訓練。會的教人，不會的跟人學，教學做合一，勞力上勞心，大衆共甘苦，同休戚。有小先生制及傳遞先生制兩種教學制度。此外，尚有十分鐘教育，在碼頭口及機器旁作十分鐘教授；二分鐘唱歌，二分鐘報告新聞，三分鐘講衞生，三分鐘識兩個字。與十分鐘教育有密切關係者，爲調查及農家聯絡二事。

香泉學校　我們的整個國家是頻受鄰敵的武力侵略，而割裂了領土主權；我國的各地鄉村亦頻受匪盜的蹂躪，而日益糜爛。由於社會不安定的危險發生，更感覺到人民自衞力量的需要，而這種自衞武力的養成，又有賴於自衞教育之實施。國內辦理鄉村教育者本着這種目標而進行的，亦已不在少數，如彭禹廷先生在河南鎭平縣鄉間所做的工作幾全以民衆自衞爲中心。王怡柯先生倡國民武裝論及鄉村教師救國論，喊出『無人不學，全國皆兵』的口號。香泉學校卽其實行理想的中心。開辦時，從舉辦小學及自衞入手，其工作的原則是：『教養合一，文武合一，學治合一。』每個學生須種成一千株樹才能畢業，每個小學種桑二百株，養蜂兩箱，以裕教育生活。村人農

事完畢，則至民衆學校上課，共謀鄉村樂利。又創辦師範班，完全根據實際需要情形，訓練當地人才，希望能以本鄉村的人才負擔本鄉村社會改進之任務，免得時時須賴外來知識分子的輔導推動，以達到『就地取材，就地養材』之目的。香泉學校的中心特色，就是師生均習武藝，人人有一武器自隨。王怡柯先生描寫當時生活，曾說：『各教師平日教兒童，夜間則懷手鎗，挾乾糧，分往各村振鈴開課，先唱歌，再述古人之嘉言懿行，略教書算，再談村事、縣事、國事。提燈歸時，村民護送，依依不捨！各教師終日奔馳，舌敝唇焦，身則勞矣，心有餘歡！視奔走都埠，阿世取容者，眞有振衣千仞岡，濯足萬里流之概矣！』這是何等的精神！又是如何的有意趣！後來鄒平的鄉學村學，亦仿效辦理這種民團訓練工作。這種鄉村教育實驗的動向，確適合目前中國民族救亡圖存的急需，實在比保甲訓練，壯丁訓練等辦法之多「被動成分」一者要好一些。今後應向『政教富衞四位一體』的目標邁進！

他如中華職教社所辦的崑山徐公橋農村改進會，在經濟，教育，組織三方面聯合發展的原則下，辦有農場，合作社，公共倉庫，小醫院，各種形式不同的學校，以及適應需要的社教機關，與鄉村模範警察等，繼徐公橋而起者，有鎭江的黃墟，蘇州的善人橋，泰縣的顧高莊及寧波的白沙。又如無錫江蘇省立教育學院的鄉村民衆教育實驗工作，江蘇省立民衆教育館的民教實驗工作，大夏大學的民教實驗工作，中國社教社與洛陽縣政府合辦的洛陽實驗區的實驗工作，燕京大學的清河鎭實驗區實驗工作，以及廣東番禺的新造鄉民學校，與浙江省立湘湖師範推廣教育部在沿湘湖各村落裏所做的工作，都表現着着重於整個鄉村社會改造的動向，亦都得到良好的收穫，不像以往教育之陷於『孤立的』或『局部的』偏枯無用。

這種打破因襲或抄襲而富有創造性的鄉村教育實驗，實為中國教育的進步現象，亦可以說是整個中國走到復興之路的徵兆。我們希望各地方政府，各教育機關以及社會人士，廣為推行，協力以赴，而尤須注重生計教育，公民教育及自衛教育，以完成整個實驗的工作，達到整個實驗的目的！

參考書

一、地方教育行政　夏承楓著　正中
二、縣教育行政　甘豫源著　正中
三、鄉村教育　王衍康著　正中
四、民衆教育　俞慶棠著　正中
五、鄉村教育及民衆教育　金鏃軒著　正中
六、教育視導專號　江蘇教育四卷五六期合刊
七、鄉村教育上急待解決的兩個問題　張伯謹著　教育雜誌廿六卷三號
八、教育統制之檢討　劉亦常著　仝前
九、鄉村教育能改造中國鄉村社會嗎　林仲達著　中華教育界廿三卷九期
十、適應的民族教育　陳科美著　仝前廿三卷三期

十一、中國教育建設之路何在　石玉昆著　教育雜誌廿六卷九號
十二、如何使中國教育適應中國社會　張德琇著　仝前
十三、廣西國民基礎教育運動　雷賓南著　仝前
十四、農村改進之理論與實際　沈光烈著　仝前廿六卷五號
十五、非常時期教育　歐元懷著　仝前
十六、非常時期教育　葉　青著　仝前
十七、中國教育與國難　林礪儒著　仝前
十八、我國社會教育的回顧與前瞻　馬宗榮著　仝前廿六卷十一號
十九、鄉村建設實驗第一二三集　江問漁　梁漱溟　許仕廉　章元善等編　中華
二十、鄉村建設理論　梁漱溟著　鄒平鄉邨書店
廿一、鄉村教育實驗的新動向　王衍康著　中華教育界廿三卷六期
廿二、鄉村建設與民教實驗概述　黃問歧著　仝前
廿三、江甯縣政概況　江甯縣政府編印

第十二章　警政

第一節　縣鄉警察的理論與實際

一、警察的效能　人類是自私自利的動物，慾望是無限制的，爲了滿足自己的慾望，勢必侵犯他人的自由權利，引起很多糾紛，影響社會秩序。所以欲維持羣居生活，而謀消極的防止危害，積極的增進福利，社會上必須有這種策動的力量和組織。地方上的警政，就是適應這種需要而產生的。地方上的警務（或稱公安）機關，其主要目的即在維持社會的秩序，與個人生活的安寧。時至今日，社會上人與人間的關係，益趨複雜，而各種違反公共秩序，和善良風俗的行爲，亦隨社會的進步而層出無窮。爲預防起見，警察的需要，比從前更加迫切，其職務亦益加擴大。所以人民的日常生活，幾乎沒有一件事沒有一分鐘不受警察的保護或干涉，縣鄉如此，都市更是如此。因此，我們可以說，一切教育衞生交通以及公共娛樂場所或重要工商業機關，無一不需要警察來維持秩序與協力輔助。在歐美各國是如此，在中國更是如此。何以？因爲中國教育尙未普及，民智仍甚低陋，精神旣極散漫，道德又復墮落，無論那一方面，都比不上歐美各國，故其警察，以一般人民知道守秩序守紀律，便可減輕職務，省卻許多麻煩；而中國的警察，則除消極的預防犯罪，維持社會秩序，保護人民生命財產外，還須積極的負擔教導社會，勸戒民衆，改良社會，轉移風氣及組織民衆的任務。

在這裏尙須附帶說明的，即警政範圍，有廣狹兩義：廣義的說，是一切保安隊保衞團，特務隊，行政警察，普通警

察，政務警察，司法警察，以及縣府內的政務警察等等都包括在內。狹義的說，則僅指行政警察或普通警察而已。至就其重要性而言，自以行政警察與保安團隊兩者爲一般人所重視，這兩類人數較多，職責較重，與社會幸福的關係亦最大。本章討論的範圍，以行政警察爲主，並附帶的論到保安制度。

二、警政的現狀　警察既然是維護公共安寧增進社會福利的，照理人民對之，應該敬仰愛護才是。可是，我們中國的警察，卻給一般老百姓視如虎狼，我們家鄉裏的人，每說警察著起制服，卽喻爲『穿起老虎皮來了』。警察之假借名義，擅自作威作福，於此可知。大概，天下事凡是沒有益處的，便有害處，中國警察便是無益而有害，此種情形尤以在縣鄉爲甚。『我們如果到各地鄉區去實地考查一下，便知道現在許多地方的警察，不僅不能維護公安，增進福利，而且包烟包賭包娼，貪污索詐，甚至串通匪賊，欺壓良民，無惡不作。』（二十五年五月十日行政院召開地方高級行政人員會議蔣院長訓詞）因此，良民一聽見警察二字就頭痛，一遇警察上門就害怕，（警察下鄉，老百姓都喊以先生老爺，出酒殺鷄作食，極意奉承，不然，就會誣加你一個罪名，帶局拘留幾天或罰錢了事。）所以警務機關與老百姓幾乎站在敵對地位，非但不能保護人民，反成了擾民的源泉，公安的意義盡失！而且過去（最近亦還有）縣之各局分立，均不隸屬於縣政府，不受縣長的指揮，而另有其直轄的上司，故縣長對於局長行爲無權過問，有些縣長甚且與公安局長（或警察局長）互相勾結斂錢，又加以公安經費支絀，不能不設法藉警權斂錢以維持名義。既已堂皇，所以上自局長下至警察無不以斂錢爲唯一目的，警察出外尋找敲詐的對象，局長員司則在局中坐地分贓，因之一般人民對警務人員之斂錢容好，視爲慣常行爲，而對公安機關看作貪贓枉法的肥缺。警

政如此敗壞，豈非大背設警的本旨嗎？

不過縣鄉警政之所以如此腐敗，自亦有其種種原因，如在組織方面，公安局既與縣府隔閡，同時地方上又有負擔警衛的保安隊和保衛團之衝突，單位過多，便流於散漫；事權紛雜，卽發生掣肘。在物質方面經費支絀，辦理困難，警察待遇之微，竟有低至三四元者；槍械朽壞，又何能緝暴安良？在人選方面員警多未受過警察的專門教育與訓練，不明本身職責之所在與處事之方，又何能博得人民的信仰愛護？而其進退，復任人而不任法，地位毫無保障，生活既不安，又怎能期其守法盡職，努力從公？凡此皆爲警政腐敗之根因，吾人應明察而思所以補救之也。

三、警察是否適宜於縣鄉　有許多人說，警察制度是由於都市社會的進展而產生的，中國自仿效外國創設警察以來，在各都市尚不無相當的需要和成績，但在一般縣鄉內地，則警察很少成效可言，而其結果『勒索鄉愚』卻爲普遍的現象。因此，就有許多人懷疑着：『警察是否適宜於縣鄉？』關於這個問題，可分兩點來討論。

第一，縣鄉警察不好，是否不適的原因？我們不能否認，各縣警察不好，確是事實。但是，一縣中的政務辦得不好的，不獨是警察，他如財政教育以及政治的和經濟的建設等，又有那一種辦得好？不過，也許是因爲警察職務與人民太直接，太密切，其利害關係顯而易見，如果警察好，人民平時對他好像對防疫醫院一般，感覺不出有什麼特別好處（人在健康平安時，覺不到健康平安的可貴）；如果他不好，比庸醫還可惡，因爲庸醫，人家不去請他，還可受不着他的害處，警察不好，用不着人家請他，他儘可以去找人家，人民要自由的，他不准其自由，這就最容易使人民感覺到苦痛了。所以警察不好，並非警察制度的本身不好，亦如財政教育等一樣，是辦理得不好。我們決不可『因

噎廢食，』以警察辦得不好，就說警察制度不適宜於縣鄉內地。

第二有人說，警察宜於都市而不宜於縣鄉。其理由，是說警察制度在縣鄉內地，根本就發生能否實行的問題，警察執行職務，係根據違警法，違警法的各條，係以現代化的都市社會為對象，如果在縣城或鄉村實行違警處罰，恐怕沒有一個人不犯法，沒有一點地方不違警，鄉下人的生活還未脫離原始社會，有很多千百年沿習下來的舉動，都有觸犯警章的罪名，在都市非此不可的法規，到了內地，反成了不肖警察敲詐人民的護符，明明係根據法規處罰違警行為，別人自不能反對，所以內地的警察，在人民眼中，是有害無利的，這個不合實際的制度，祇有把牠根本推翻。山東荷澤實驗縣就是此種主張之最力者，故該縣就將原有公安局的組織根本取消，另創切合實際條件的人民自衛組織。這種主張，自不能說他沒有相當的道理（惟據該縣最近——二十六年五月寄給著者的該縣行政系統圖解，則仍設有警察局。參閱前五章第三節）最近有人主張以保甲制度代替警察制度，以節省人力和財力，差不多亦與此相同。其實，我覺得警察制度之創設，原為保衛治安，預防命，盜竊等案之發生，以及妨害交通衛生等事項的取締，縣鄉警察是否需要，只消問一問縣鄉裏有沒有這些事？所不同者，都市社會複雜，這些事較多；縣鄉社會簡單，這些事較少，在都市裏行之有效的辦法，同樣的行於縣鄉，也許更為有效。譬如捕魚，用鈎祇能一尾一尾的釣，若用網，則凡遇到的都跑不了，那末，若謂警察制度宜行於都市，而不宜行於縣鄉，難道說用網還不如用鈎嗎？至謂因鄉村人民生活，尚未脫離原始社會，相沿已久的習俗行為，類皆與違警法抵觸，恐幾無人不犯法，此種事實的存在，我們固宜相當承認，不過，這僅是一方面，并且，正惟因為如此，警察的監督指導的職責，愈益加重（中國

的警察職務之所以較歐美警察職務為重者，蓋卽如此，前者警察的效能一節中已言之。）同時，地方政治當局更應急起建設使政治納入正軌，教育普及實施，以期改良社會，提高民智。且今日的鄉村社會，亦已非原始社會可比，而鄉村人民的生活，亦已有着極大的變動，一切均已為適應時代需要，力謀改進，而警察的需要性亦已增加，又何可咎其不能實行，遽作取消的主張？在另一方面，近數十年來，鄉村盜匪甚熾，禍患頻仍，民衆組織缺乏，自衛力量極微，其偵緝預防，亦有賴於警衛的嚴密組織與運用，惟以縣鄉內地所置警察，為數極少，形式實質，兩皆不良，遠不及都市警察，以致形同贅疣，反以滋事，今後應如何改革，以謀發揮警衛的功能，這才是當前急待解決的問題。至於保甲組織之是否可以代替警察制度，容後再行討論。

第二節　縣鄉警政之改造

一、純化警衛的組織機能

縣鄉裏既有警察事的務存在，那麼，辦理這種警察事務，卽須有一種完整的組織，就是要純化警衛的組織機能。

在前清末創辦警察的時候，各州縣辦理警察事務的組織是這樣的：州縣衙門裏有馬快，壯皂等班；城鎮裏有駐防營隊；鄉村裏有聯莊會或牌甲等。這些組織各具體系，彼此間沒有相當的聯繫。那時，我國海禁未開，各州縣地方尚未受到他國進化潮流的激蕩，人民都還在『閉關自守』的氣氛裏，過着舊道德舊習俗的生活，這個時候的內地社會，可以說是靜的社會，以上面所說的那些組織，用到這種靜的社會裏，是可以維持的。但自鴉片，庚子，甲午

等對外戰役失敗以後，海禁大開，受着歐風美雨的襲擊，便整個的掀動了中國內地社會，人民不能再過以前那種「閉關自守」的生活，而其思想亦隨之漸漸變動，不像以前那樣簡單了，這就是說，現在各縣已不復是靜的社會，而是動的社會了。用維持靜的社會的辦法，以維持動的社會，這當然是不夠的。所以我國自庚子以後，卽仿效各國，創辦警察。嗣後又說警察力量不夠用，又有保衞團或自衞團的組織，幷且，視各地情形的需要，又有由省保安處所派的駐防營隊。所以現在各縣辦理警衞事務的，有兩種正常固定的組織——公安局和保衞團，與夫一種臨時的協防組織——保安隊。

由於這種事實的說明，我們對於各縣警察組織的改善問題，就得分爲兩方面來討論，一是警察機關以外的組織，一是警察機關本身的內部組織。

第一，警察機關以外的組織可以同時存在麽？

先說保衞團的組織。保衞團原是一種民衆自衞組織。就縣保衞團法觀察，各縣保衞團的編製，每閭爲一牌，以閭長爲牌長；每鄉或鎭爲一甲，以鄉長或鎭長爲甲長；每區爲一區團，以區長爲區團長；縣爲總團，以縣長爲總團長。所以保衞團是以自治組織的閭爲單位，把民衆歸納在牌甲區團之中，完全依附於自治組織的。其目的是在抽丁編團，施以軍事訓練及國民教育，以增進人民自衞能力，輔助軍警維持治安。自衞原爲自治事務的一種，以區、鄉(鎭)閭長兼任區團甲、牌長，寓自衞於自治之內，本無不合。但究其實際情形，團丁的分子複雜，多有不純良者混入，因統率沒有嚴格的紀律，各區各鄉，自爲主宰，甚至一村一姓，據爲私有，並且編製參差，苛索無度，而區團以下各級

負責領導人員，又往往爲地方豪紳所攫取，完全陷於零碎分割的狀態，藉自衞的美名，爲欺壓民衆的工作，一遇匪禍之來，輒逃遁潰散，棄槍失械；有時或將近盜匪時，則故意開放仰天槍，以使盜匪脫逃，以免眞正械鬬，而於匪去後，又故意拉幾個良善鄉民或殷實富戶回縣，一方面將鄉民毒打招供，一方面暗示富戶納錢取贖，他如調戲良家女子，抽頭聚賭，無惡不作，保衞之效未見，而鄉民反已備受其害。故前剿匪司令部在其所頒各省民團整理條例訓令內說：『……究其內容，則器械良窳不齊，經費任意苛派，官長人選及編製人數，復漫無標準，甚且爲地方土劣所操縱。實際既不足以禦匪，而官吏恆受其挾持，人民重被其壓迫，紊亂之甚，流弊之多，不可勝言！』嗣後雖迭經令飭整頓，但終是害多利少。在另一方面，因保衞團與警察機關的分立，職務固有分別，而在其行使上實難免發生衝突。兩者的制度都好，而辦得都不好，於是無事時便互相爭權，有事時則互相推諉，既不能收「相輔爲理」之效，則於治安只有害處而無益處。與其讓這兩種組織同時存在，徒耗人力和財力，而於所管的事又無益，毋寧廢除保衞團，而注全力謀警察組織的充實。現在各縣保衞團多已廢除而改辦保甲，立法院新訂保甲條例第二條，亦規定各縣地方原有一切自衞組織，均應改組保甲。保甲固亦是自治體系中的一種自衞組織，但其意義與作用卻與保衞團大不相同，俟後章討論保甲時，當再詳之。

復次，說到保安隊，其統率機關爲省保安處，此與保衞團之屬於民團自衞組織者不同。考保安隊這種組織，係反映內地社會的不安定而產生，是一種變態的警衞行政。他們既不是普通警察，又不是正式軍隊，其人數亦頗不少，估計起來，全國各省市共有二十多萬人，每年的經費，統計約三千多萬。照道理講，一個政治上軌道的國家，只應

該有兩種組織，一種是擔任國防的軍隊，一種是擔任地方治安的警察。蔣院長近以各省保安制度之施行，其經費旣繁重，使人民財力不勝負擔，而行政效率又甚低微，曾迭令各省迅速改善，並使經費撙節，人員縮減，並擬廢除保安制度，以辦理保安隊的經費來充實地方警察的力量與設備，並集中辦理警官學校，發展警察機能，現在已將上海杭州的警官學校，歸併於南京中央警官學校，集中訓練警政人才，使全國普遍的施行警察制度，維護地方治安。這種辦法實在是很合理的，希望能夠於短期內順利進行，以底於成。

總之，爲集中地方警政力量，統一指揮職權，所有警察機關以外的組織，均應一律廢除。這步做到以後，然後始能謀警察本身組織的健全。

第二，縣警察機關的組織應怎樣改善呢？

說到縣警察機關本身的組織，在過去縣政府各局駢肩分立，或未改局設科的現狀下，因事權不能集中統一，演成「雙層組織」的形態，縣政府固是一個監督機關，公安局亦是一個監督機關，由於這種雙層的組織，又演出三種現象來：一種是縣政府如切實爲有力的監督，那麼公安局就成爲一個承轉機關了；一種是公安局如切實爲有力的監督，那麼縣政府就成爲承轉機關了；一種是縣政府與公安局各自要實行牠的政見，都要切實去監督，那麼就發生了意見上或職權上的衝突。們認爲：我與其這樣分散事權，致阻礙警察行政效率的進度，實不如將警察機關直接改隸於縣政府，由縣政府統一管理，把原設的公安局取消，在縣政府內設警察科，秉承縣長執行統率監督的職權，科長由縣長委任，直接對縣長負責，受縣長的監督指揮。這理由很簡單，因爲必須這樣，始能集中事權，整

齊步調，統一管理，以收行政敏捷之效，這是就整個縣政的出發點來說的。同時，再就警察本身的性能來說，因爲警察的勤務，是固定的，是依據法令去執行的，執行此種勤務，在縣以下各地方都有署所或局所的組織已經夠了，用不着再像陸軍的團與連之間添加一個營的組織去指揮，這就是說，縣政府既爲全縣的最高統率者，無論對上對下，自應由其代表負責執行；又何必在縣政府之外另有公安機關的組織？這還不是紊亂地方行政的系統，妨礙事權的施展麽？所以，縣警察的組織，應改公安局爲公安科或警察科，與縣府內的其他各科並立，在科以下，酌設行政股司法股兩股，並酌量事務之繁簡，置督察員科員及辦事員若干人，行政股掌理：一、關於警察編制訓練調遣及配置事項；二、關於警區設置及變更事項；三、關於調查戶口事項；四、關於保安及正俗事項；五、關於集會結社及出版檢查事項；六、關於消防救災事項；七、關於交通衞生事項；八、關於外事警察事項；九、關於營業建築事項；十、關於協助其他行政進行事項。司法股掌理：一、關於違警處分事項；二、關於刑事案件偵查事項；三、關於拘留押送事項；四、其他司法警察事項。至於員警之任免、考績、奬懲，以及關於警察經費、庶務與調查統計報告等事項，均可劃歸縣府祕書處及庶務會計兼辦，可以不要另設總務股，以節浪費。若不改局爲科，則事實上自需要添設總務股以司其事，多費人力與財力；改局爲科後，則可節省，故僅就行政經濟上一點而論，亦應改局爲科。此其一。

以上所述，乃爲縣政府對於警察事務之監督和考核的一種組織；而執行警事勤務的機關，即爲各地方的警察局所。警察局所的設置，應以縣境的地形交通的狀況及戶口的密度爲劃分的原則。根據此原則，先劃全縣爲若干警區，於每一警區之適中或衝要的地點設一警察局；再在每一警區內劃分爲若干警管區，以爲警察擔任勤務

的基本單位，並酌量實際需要情形，在若干警管區內，設分駐所及巡守所，以爲警區與警管區的中間聯繫。局與所的距離不宜太遠，太遠則呼應不靈；亦不宜太近，太近則不免行政上的浪費，並視戶口多寡和人事繁簡，以分配警力；視地區形勢的險易，以配備武力。各所之所長巡官長警均受該管局長之指揮，以局爲直接執行警察事務的機關，縣政府立於純粹監督考核的地位，故對各局須力求充實，擴大職權，以利警察實務之推進。惟必如是，方能把過去重城鎮，略鄉村之畸形病態改革過來，使警力深入農村社會，形成網狀的鄉村警察組織，此其二。

可是，局所警士的人數，是依照管區內的情形而定的，其所處理者，多爲日常固定的勤務。若在某地方發生重大動亂事件時，或在地方極不安的縣份裏，則僅僅單靠局所的警力，尚嫌不夠，所以，於必要時，尚須有警察隊的組織。這種警察隊是完全負地方保安的責任，故亦可稱爲保安警察隊。其人數之多寡，或有無需要騎巡及偵察的必要，悉依地方需要情形而定。其編制應仿照陸軍組織，絕對採行陸軍訓練和管理，並充實武備，期能發揮實效。至於消防隊以及特種警察，則可斟酌地方情形及人力物力如何，決定應否設置，蓋以縣政建設多端，貴能度量人力財力，權其輕重緩急，自難望其兼程並舉也。此其三。

關於縣警察的組織，今已簡要論之如上，限於篇幅，未能畢舉。最近——二十五年十二月二十六日，內政部爲統一各地警察機關之組織，除頒行省市警察局組織規程外，並同時頒布縣警察機關組織暫行規程三十一條，度其獨對於縣而不稱「警察局組織」而稱「警察機關組織」之意，要無非爲適應一種縣政組織——改局爲科的趨勢，而故爲「兩可」的活用名詞。所以該規程第一條即謂：『縣得設警察局，不設局之縣，應設警佐，縣以下之

警察組織，得斟酌地方情形，設置警察所，警察分駐所，及警察派出所。在分區設署縣分，於區署內設巡官，處理警察事務。』該規程全爲遷就各縣行政組織不劃一的事實而訂的一種過渡權宜辦法，讀者可自行索閱，不再在這裏細加分析了。

二、充實警力的物質基礎

制度好像一架機器，機器之推動，端賴「動力」。這種動力，有精神的和物質的兩種。關於精神方面，容後節再述。現在所說的，就是關於物質方面，即所謂「物力」。玆分數點論之。

第一、確定警察經費　一個機關之須確定相當經費，猶如一個人之必須吃着一樣。如果警察經費沒有確定的收入來源，警政就無法整頓，即有良好的組織制度，亦復徒具形式，何能發揮效能？各縣警察經費向無確定辦法，由省補助者有之，由縣自籌者有之，而以就地籌措者爲居多數。其就地籌措的辦法，非取之於地方雜稅，即取之於田賦附加；在財政收支不統一的縣份，甚至有由長官向人民自由攤派，任意捐罰，以募捐爲的款，指罰金爲挹注，雖曾嚴令革除，終以格於無抵補之法，仍不得不循舊徑，爲非法的苛索，因而警察本身職務，大受影響，泄沓將事，督促爲難，更何能望其輔助庶政，以收相助爲理之效？此猶僅就員警之良者言之，若遇不肖員警，廁身其間，則不免因籌款之故，不能不假手於紳董，遂又開土劣把持之端，魚肉鄉里善良，是則保民衞民之政，轉而爲殃民厲民之階。故欲根本整飭警政，非從確定經費入手不可。

那麼，警察經費，究應如何確定呢？其辦法有二：

（一）編製警察經費預算，列入縣府總預算內，革除以往由警察機關自籌或自收自支的積弊，無論是否已改局爲科，或是否已實行財政統收統支，均宜由田賦收入正稅項下按照預算支給，統歸省庫負擔，按月由縣庫坐支。其預算數額之多寡，悉依縣財政盈絀及公安需要情形而決定。至於每月違警罰金爲培養公安員警之廉潔性，除按四成提獎外，其餘額盡數撥充警察公用設備之用。其提獎支配的原則，不能及於公務員，如局科長、科員、辦事員等，而規定受提獎者只限於直接執行職掌的下級警士與雇員因公務員處理事務爲固有的義務，自不能享受特殊的酬報，且可藉以牽制濫收罰金之弊。凡此諸端，縣政較進步的縣份，均經實行，宜由上級政府通令各縣一律遵辦，以資劃一，而期整頓。

（二）縣財賦收入不敷者，由國庫酌給補助。查各國先例，警察經費，雖屬地方開支，但國庫亦有所補助。我國區域遼廓，各縣財賦盈縮不同，富庶之縣，固尚能籌措，而在貧瘠之縣，亦不能以其無力負擔警察經費即任警衛設施因陋就簡，致形偏枯。允宜仿照各國先例，規定警察經費以列入地方預算爲原則，但於必要時，得由國庫酌予補助，以期盈虛調劑，權衡得當。前開內政會議時，有人主張各縣警察經費，如因財政收入短絀，其不敷之數，由鄉村分別攤派，此種加重人民法外負擔的辦法，流弊甚多，爲公爲私，均不可取。

第二，提高警察待遇　警察服務社會，是不眠不休的，既不分晝夜，又無間風雨，事繁責重，勞苦逾恆。每逢例假或慶祝日子，一般人認爲正可休息娛樂的時候，他們倒反特別忙碌；一屆冬防，以地方安寧的關係，他們除了平常勤務時間以外，還要加上幾個鐘頭的値班，更是格外辛苦。如果將中國警察勤務和外國警察勤務比較，因爲我國

一般人民缺少法治精神，也許要比外國警察勤務繁難得多。而眞正可稱爲國家或人民的「公僕」的，亦唯警察而已。日本有句俗語：『不當警察，不做議員。』其對警察的尊重如此，實理有固然。所以各國對於警察，無不厚其待遇，俾得安心盡職。返觀我國警察，待遇俱極微薄，而以縣鄉內地爲尤甚，其警政亦最腐敗，牠的原因固多，但此卻爲其中一個重要的原因。何以言之？我們可以先把中外警察待遇情形，具體的來對比一下，然後更可明瞭中國警察的實況。在美國的紐約，一個警察的年俸，可以由美金二千元至三千元（一元美金現在要合中國三塊多錢）；英國一個警士，每一個星期的薪餉，可以由七十個先令到九十個先令（一個先令現在要合國幣六七角左右）；德國柏林一個警士，每月的薪餉，可以由一百二十個馬克，到二百五十個馬克（一個馬克約合國幣一元）；日本一個警察的每月薪俸，可以由三十元到七十元，此外他們還有宿膳費的津貼，以及養老金等等。他們對於警察的待遇，都是優厚的，因此可以吸收社會上的優秀分子，來到警察界服務，並且使他們能夠安心在警察界服務。我們中國呢，一半因爲國家財政窮困，一半因爲政治沒有上軌道，大家都注意到軍事上去了，對於警察沒有十分的重視，一般警察的待遇，眞是微薄得很。最高的要算首都，但是首都警察廳的一等警，每月的薪餉，仍不過十六元，至於偏遠省份及各縣警察的薪餉，又遠比不上首都警察的薪餉了，拿甘肅省會公安局來做一個例子，就是局長每月的薪俸，也不過百二十元，警士的月薪，最高的只有十一塊錢，至於各縣警察每月的薪餉，竟有低到二三塊錢的，而且有時還要拖欠，這種情形，在各縣差不多是很普遍的，用不着在此一一列舉。全國各地警察的經費既是這樣的困難，警察的待遇既是這樣的微薄，試想在這種樣的情境底下，欲其不敷衍因循，怠於建樹，或計無所出，肆意貪汚，又

怎麼可能同時，馴至才識優長者挽之不留，而操守鄙薄者則乘機作惡，由此「酬不足以償庸，俸不足以養廉」之相因而生的現象，遂使整個地方警政淪於敗壞，消極的地方治安不保，積極的地方建設亦終於無法推進，而警察的本身亦便爲世所詬病了。

所以，歸納上述的情形，在警察經費確定的大前提下，對於警察待遇，務必提高其薪額之規定，應以社會經濟狀況和生活程度爲標準二十三年五月二十五日中央已頒布暫行警察官等官俸表，同年十一月三十日又頒行警長警士薪餉暫行條例，其所規定，均尚可行。但爲時迄今，除極少數重要地方警察機關外，大都仍均按照本地財政狀況，自行酌定俸額，或減成支給，其實際能照規定辦理者，殊屬罕見。舉一個最顯明的例來說，如江寧實驗縣全縣財政，自收自用，不要解交省庫，其政費之充裕，自非他縣所能及，可是單就其所定的警士警長月薪而言，警士月餉分十元，十一元，十二元三種，警長分十四，十五，十六三種。若與警長警士薪餉暫行條例所規定薪額相比較，則尚不逮遠甚。該條例分警長警士均爲甲乙丙三種，每種均分六級甲種警長自三十五元至五十元，均以三進；乙種警長自二十五元至四十元，丙種自十八元至三十三元，亦均以三進。至於警士，甲種自二十二元至三十二元，均以二進；乙種自十五元五角至二十三元，各級差額均爲一元五角；丙種自十一元至十六元，均以一進。故江寧警長警士月餉數額，尚不及丙種之規定。警長警士薪額如此，警官薪額可知；江寧如此，其他各縣可知。我們固不可劈開財政實況，高談原則，而期待遇之提高，但似亦不宜與該條例所規定者相差過遠，或減成太多，所以我們更希望各縣當局遵照前頒整理縣政程序，先努力財政整理，再努力整理公安，然後始可言地方建設。至於年功加俸，功績獎金，以

及因公傷亡或積勞病故之恤金，任職滿若干年以上酌給退職年金等，在歐美早已行之，我國警察服務極苦，應特加同情，內政會議時對此曾有決議，自宜斟酌情形，制定警察撫恤法規，通飭施行，以資激勸（現行警察撫恤辦法，係適用二十三年國府公布的公務員恤金條例辦理，惟警察服務性質與普通公務員不盡相同，似宜特定辦法辦理）不當以礙於事實困難，遂亦置之不顧，致蒙「決而不行」之譏，雖不能期其速成，但亦當設法逐漸一件一件的做去，在漸進方式的過程中，亦可以給警察一種精神上的感奮和期待。

第三，充實警察公用設備　警察的公用設備，較重要的可分為三種言之：一是武器，就是槍械。警察的職責，在亂事沒有發生的時候，是無間晝夜的預防；在亂事已經發生的時候，是去壓制搜捕。欲切實執行這種職責，固須具有忠勇的精神，同時，自亦需要充實精良的武器，決不是像「稻草人嚇麻雀」那樣可以了事的。現時各縣警察的槍械，大多銹舊，或是式樣參差，甚至機件也有殘損，言其槍枝子彈的數量，更嫌太少。例如山東荷澤尚未改為實驗縣取消警察組織以前，該縣警察共有八十三人，人數已嫌太少，而槍枝更少於人數一半多，祇有三十二枝，此三十二枝中可用的又祇占四分之一，只有八枝之數。該縣有九百多個村莊，平均一百個村莊還攤不到一枝槍的保護，像這樣的情形，現時有好多縣份怕還是不能免的。可是在另一方面，與警察為敵的盜匪，其槍械卻多齊全新穎，一旦猖獗，如果沒有充實利器去抵當，一定失敗無疑，那末社會治安或人民的生命財產就不能保全了。退一步說，就是在黑夜裏去巡邏，遇有零星盜匪，亦是不能聲截逮捕，反而還要被其所害，不然，便只有逃避一法了。在數年前，有這樣的一件事實：嘉興城外的中國銀行被湖匪洗刦，銀行的對面雖然有一警察派出所，和一艘淺水兵艦，當湖匪

呼嘯而來時，該地警察竟逃得人影都不見，結果是銀庫搶光了，警察所亦被洗刼了。警察的槍械，因爲破壞不堪，還是給匪扔到河裏去。這件事實足以證明警察槍械之壞，只能像「稻草人嚇麻雀」似的嚇嚇老百姓，有什麽用？所以警察機關的槍械應該充實起來，其入手辦法，可分二個步驟：第一步，先把舊有的槍械，可以修理的修理，不好修理的就廢棄而補以新式槍械，其數量須夠供應實際的需要。第二步，如果各縣保衛團及省保安處的保安隊，能一概廢除，即可將所有槍械悉歸警察機關應用，在縣財政困難的現狀下，要另籌經費很不容易，還倒是一個很好的解決辦法。二是日常警備用具和圖表。警察的日常用具，在出勤時用的，較爲重要，如警笛，捕繩，手電燈，脚踏車，望遠鏡及記事簿等，都是必需的。現在縣鄉警察很少有望遠鏡脚踏車等的設備，而對於局所間的電鈴或電話，更付缺如。現時有許多縣份都已架設長途電話，何不乘便將警備電鈴或電話裝置起來？這是公的事業，有關除暴安良的緊急處置，所費有限，辦理並不十分困難，而於警備卻可收效不少。「工欲善其事，必先利其器，」假使電話一時不能裝置，警鈴是非速辦不可。若是祇設警察，而不給他所應用的器具，這可以說是因陋就簡，不計效率，或者可以說是暗示讓他不作事。再警察所管的是地方上的事，要想詳細知道地方上的情形，單憑記憶是不夠的，必須有管區內的地圖，和地方上的各種記載簿表，以便有事時可以隨時檢閱，隨時塡記。而在局所辦公室內，還得備置各種警察法令書籍，既可爲辦案時的參考，亦可資以濡染知識，免得精神上的飢荒。大概與惡濁的現實社會接觸太多太久以後，若是沒有堅毅的意志，是容易被同化的，同時，如得理智的誘導，則眞理未始不可以在暴力下制勝，這也是培育警察精神應有的設備環境，此係關於精神訓練問題，容後當再詳述。最後就是服裝了。警察的服裝，比一般人

更重要，不但是禦寒暑，且觀瞻有關，精神所寄。警察是要糾正或教導人家講禮貌的，倘自己服裝都不整齊，只會招人輕慢，何能教人？還有，在隆冬時不給他保暖的棉衣大衣，在下雨時不給他雨衣，要教他站崗或巡邏，教他耐寒而不偸閒，這都是不可能的事。現在一般縣裏的警察服裝眞是十分可憐，有的地方一年到頭只有一套制服，這一套制服是去棉作夾，去裏作單，警察本身的職務已極勞苦，這樣就更覺得難堪。再就有制服的來說，對於中央於民十八年所修正頒布的警察制服條例，還是不能切實遵辦。內政部觀察該條例施行後數年來的結果，認爲『現行警察制服顯有兩種缺點：一爲制服式樣過於簡單，不能表現莊嚴雄偉精神。一爲領章綴星分級稍嫌複雜，難於記憶。因此年來各方咸以改訂警察服裝爲整頓全部警政條件之一。』現在除重要城市警察的制服差強人意外，各縣警察制服，應整飭兩點：一是質量上的充實，務使能適應氣候之宜，以便履行勤務；二是劃一服式，要能表現整齊嚴肅的精神。須知這並不單是形式問題，而且與警察勤務的實質，有着密切的關係。

三　健全警察的人事行政

警察是一種專業性的內務行政，要使警察組織能夠善爲運用，警察經費用歸實在，警察職能盡量發揮，則員警之選用，必須一本「人才」主義。所以辦理警務的人員，非有專門才識和相當經驗，決不能勝任愉快；即警長警士，其職位雖較低微，而所負任務卻極繁重，各種警察勤務，全仗他們去執行，亦非游散之民所能擔當得起的。我國各縣員警分子向極複雜，質量亦多不良，考其來路，多半是「沾染惡習殊深」的退伍軍官士兵與地方上無職業的游惰之輩，既無警察的專門才識，復乏警察的專業興趣，動機俱屬不純，行動每嫌跋扈，『只求無過』尚不可能，

還談得到什麼良好的成績？當局有鑑於此，雖已極力整飭督令慎重選用，但所見各地事實，尚未能如吾人之所期。

茲據內政部二十二年的調查統計，將各省警官警士已受警察教育與未受警察教育比較表列後，作爲一個例證。

各省警官警士已受警察教育與未受警察教育比較表

省別／項別	縣數	警官警士人數	已受警察教育人數	未受警察教育人數	不明	已受警察教育者所佔全體百分比
江蘇	(全)六一	二五、一一八	一五、八〇一	八、九三二	三八五	六、三〇〇
安徽	四九	一、九五八	一、一三〇	六八八	一四〇	五、八〇〇
江西	四二	三、〇〇一	一、六七三	一、〇八〇	二四八	五、六〇〇
湖北	二二	八九四	六一三	三二	二九四	六、九〇〇
湖南	七三	二、八五八	一、七三〇	一、一二八		六、一〇〇
四川	一六	七三〇	二四三	四八七		三、三〇〇
山東	一〇七	一〇、六〇四	七、二五〇	三、〇二五	三二九	六、八〇〇
山西	(全)一〇五	七、六四七	五、四八五	二、〇四二	一二〇	七、二〇〇
河南	一一〇	八、〇五三	五、四〇五	二、六四八		六、七〇〇
河北	一一六	一六、七七一	九、六二三	七、一四八		五、七〇〇
陝西	四六	二、〇〇八	一、二五三	七五五		六、二〇〇
浙江	六七	九、〇四二	五、七九四	三、一〇九	一三九	六、五〇〇
福建	四三	二、七八一	一、五九四	七三二	四五五	五、七〇〇

廣東	七〇	一〇、五〇五	四、三八六	四、五六七	一、五五二	四、二〇〇
廣西	一二	一、二〇八	六七三	三五七	一七八	五、六〇〇
雲南	四三	二、七六四	一、四六九	一、二九五		五、三〇〇
貴州	二一	八九七	四三〇	四六七		四、八〇〇
寧夏	八	四一一	一七四	二〇七	三〇	四、六〇〇
甘肅	五〇	二、二六六	九九五	一、二七一		四、四〇〇
青海	九	三五四	一五七	一九七		四、四〇〇
察哈爾	一三	二、〇二三	一、二二六	七九七		六、一〇〇
綏遠	(全)一八	八九五	四六〇	三一一	一二四	五、一〇〇
總計	一、一〇四	一二、七八八	六七、五六四	四一、二五七	三、九四九	六、〇〇〇

綜觀上表所列全國各省已受警察教育者的百分比率，平均總計約佔全體百分之六十，其餘百分之四十都未受過警察的教育和訓練。近年來情形如何，吾人未據調查，固不敢妄斷，但各縣警政之窳敗，去歲行政院召開各省高級行政人員會議時，蔣院長曾痛切言之，今年一月內政部蔣部長出巡江、浙、贛、湘、鄂五省歸來後發表感想，亦謂『五省之警察在省會方面尚能略見警察之形式，而各縣之警察，無論其實質與形式，與吾人所希望者相距甚遠。今後欲求地方政治之改良，警察之整頓，實為要圖。』其癥結，及其改造途徑，除前兩節所論純化組織機能與充實物質基礎外，人事行政之未臻健全，自亦其一要因。我國政治進步之慢，多緣人事關係的牽擾，此種人事行政，論

其性質，本較輕而易舉，然而實行起來，往往就發生困難。前在吏治一章中已剴切言之。祇因警察行政，性質有殊，故復簡要的特加申論。

員警可以分為三種：一是警官，如公安局長或科長，分局長及巡官等是；二是長警，警士，學警；三是職員。凡此種員警，職務既各不同，其選用標準與訓練方法自亦有異。茲分論之。

第一，關於一般警察官吏之選用與訓練。就國民政府成立後的情形來說，內政部曾於民國十七年七月制定警察官吏任用暫行條例，規定警官任用資格三項：（一）警察學校三年以上畢業者。（二）法政學校三年以上畢業者。（三）曾辦警政或行政事務三年以上，著有成績者。但此項資格，依該條例第五條之規定，於警官訓練考試各辦法施行後，人員足敷任用時，即不適用。至民國十八年十一月，內政部又以縣公安局長與地方人民間的關係，最為密切，人選尤應注意，復特訂定訓練公安局長辦法，通令遵辦，其大旨着重於縣公安局長應按照縣組織法第十七條規定：『由縣長就考試合格人員中遴選，經民政廳查核認可後，呈請省政府核准委任。』俾收人地相宜，指臂連貫之效。其辦法分為考試，訓練，甄別三個步驟：

（一）考試　考試應以筆試、口試、檢驗體格三項並重。應考者，以法政專門畢業及已取得公安局長之資格者為標準。民政廳長必詳察應考者之學識、能力、經驗、體格、精神各項，認為可勝公安局長之任者，始可錄取，但不能以一錄取，即確認為合格可用，必須繼之以切實訓練。

（二）訓練　訓練公安局長，以三四個月或半年為期限，在訓練期間，民政廳長必當悉心審查，逐一考詢所

有被訓練人員之性情、學識、才力、品格、精神、均澈底了解，認為確可勝公安局長之任者，方可認為合格。又訓練公安局長亦不專以考取人員為限，如警官高等學校畢業人員分發到省及曾任公安局長著有成績者，亦可挑選使之同受訓練。

（三）甄別　既已訓練合格，其辦事之能力如何，仍須隨時甄別。訓練合格未經委用之時，亦可以委以他事或在省學習，就其辦事之成績甄別之。甄別之期間，不必一定，可隨時舉行，認為最優者，提入合格之前列；認為劣不勝任者，即可不列入合格之數。且甄別非僅限於訓練合格者，即現任各公安局長，亦應按期加以甄別，以備升調。

以上所說的，都還是過渡時期的辦法。至於根本之策，則在於中央統籌的訓練及考試合格兩點。關於訓練合格者，如中央警官高等學校學員畢業後，由內政部呈准國民政府留部服務並分發各地方警察機關，實習期滿，以正式警官任用。各省警官學校畢業學員，由各省民政廳分發本省各縣市地方警察機關，實習委用。現在中央為集中訓練警政人才，集中警官教育，已在南京設立一個中央警官學校，（各省市只能設警察教練所）將內政部所辦的警官高等學校及杭州上海兩處的警官學校，概行歸併，以黨國領袖蔣委員長兼任該校校長。這種統籌的集中的改進辦法，實在是在警官教育上開一新紀元，而為東西洋各國所罕見的。現在中央警校受訓各班中，有一班值得特別提出來說的，就是警察教育講習班，這班裏的學員，不是普通招收的學生，而都是現任各省市警察教育所的教務長和教官，係由內政部抽調來受四個月的新訓練，使他們回去知道如何去改革各省市的警察教育。關

於考試合格者，可分兩種：一爲應普通考試警察行政人員考試合格者，此種普通警察行政人員考試，晉、綏、冀等省均曾舉行。一爲應高等警察行政人員考試合格者，此種高等警察行政人員考試，亦曾在首都舉行，合格人員均經分發各地方警察機關，依法任用。

以上所述，都是內政部所訂的單行章則，自民國二十二年三月國府公布公務員任用法後，前項章則就不復繼續適用，而各地方警察官吏之任用，即均依照公務員任用法辦理。不過警察官吏固亦是公務員的一種，但究其性質實與普通文官不同，所以自適用公務員任用法以來，事實上就不免發生困難。果眞要能夠適應事實上的需要，自非另訂警察官吏任用的特別法規不可。關於這點，民國二十二年夏間內政部曾與銓敍部會商訂定警察官任用法草案，呈行政院轉送中央政治會議核准，交立法院審議，至民國二十四年十一月九日始由國民政府公布警察官任用條例，凡十一條，並於二十五年二月二十七日公布該條例施行細則，凡十條。凡是警察機關公務員，除長警、專門技術及普通行政人員外，（所謂專門技術人員係指擔任警察機關之法醫、醫藥師、指紋偵探、化驗、機械、電氣、建築等職務者。所謂普通行政人員係指擔任警察機關之祕書會計庶務等職務者。此項人員之任用，應分別適用技術人員任用條例，或修正公務員任用法。——該條例施行細則第二條。）均依該條例任用之。縣警察官吏，皆爲委任職，該條例第四條規定委任警察官，應就具有左列各款資格之一者任用之：

一、經普通考試警察行政人員考試及格者。

二、現任或曾任警察機關或專辦理警察行政事務之委任警察官，經甄別審查或考績合格者。

三、現充各級警察機關警長服務三年以上，成績優良者。

四、在內政部認可之國內外警官學校畢業者。

至於警察機關內所設保安警察隊隊長，除依照該條例第三條（計規定資格六項）第四條規定之資格任用外，凡經軍政部認可之國內外軍官學校畢業，在國民政府統治下任校官二年以上，或尉官三年以上，具有警察學識或經驗者，得任爲隊長，但不得轉任其他警察官。（第五條）

綜上所論各點，均係就警官任用的標準而言，衡以各地方現役警察官吏的實際情形，自尙有未能符合規定者，不過，現在銓敍制度已粗具規模，此後當可漸著成效。

那末，在各地方警察機關中，凡未受警官教育或未合規定資格的現役警官，將怎樣補救呢？因其已有相當經歷，自不能以不合任用標準，卽予撤職，允宜先考核其辦事成績如何，再定去留，然後由各省設警官教育補習班，均須受補習教育，俾學得警官必須具備的基本學識。其着手辦法，可先將現役未受警官教育者，一律登記，分批抽調補習。民國二十五年九月內政部已修正公布警官補習班規程，各種辦法，均有詳細規定。對於學習科目，分爲學科與術科兩種。不過我以爲在學習科目中應加本地概況一種，如某縣縣政概況或某市市政概況之類，如不便一一分述，亦應將簡要之比較。蓋以各地方實際情形不同，每一地方的警官，須明瞭該地方社會各種情形，以便易於將事，所有各種科目，亦須盡量採用當地教材，俾切實用。

第二，關於警長警士的選用與訓練。在十七年五月內政部公布的警察錄用暫行辦法，曾有如此的規定：凡錄

用警察須經考試及檢驗合於左列各款條件者爲合格（第一條）：

一、年在二十歲以上三十歲以下者；

二、高小畢業，或相當程度，文理粗通，具有普通常識者；

三、身體強健者；

四、儀容整肅者；

五、言語應對明瞭者；

六、視聽力完足者；

七、熟悉地方情形者；

八、立志願書肯充警察三年以上，並有切實保證者。

合於第一條各款而有左列之一者，不得錄用。（第二條）

一、行爲不正者。

二、素有殘疾或嗜好者。

三、身體不滿五尺者。

四、性情懦弱者。

不過，此種規定，在辦理警察訓練所已著成效的地方，不能適用。到了二十五年九月內政部復修正公布警士

警長教育規程，在該規程第二章警士警長之錄用中，規定凡錄用學警，須具備左列各款條件：

一、年在二十歲以上三十歲以下者；

二、高級小學畢業者，但有特殊情形，得酌收有與高級小學畢業相當程度者；

三、體質強健，身長五尺二寸以上，胸圍約等於身長之半者；

四、儀容端正，言語明晰者；

五、視聽力銳敏者；

六、精神暢旺者。

復在第九條規定，有左列各款情事之一者，不得錄用：

一、曾受徒刑之宣告者。

二、曾受破產處分，債務尚未清償者。

三、身有暗疾或特殊嗜好者。

四、性情過於暴烈或怯懦者。

至於警長，則規定須受畢警士教育之警士升用。（第十三條）

新舊規程對於警察選用之資格，大致相同，其考試方法，亦均分為筆試口試兩種。所不同者，舊規程只混稱警察，而不若新規程之將警士警長分別規定資格來得妥當。但新規程缺少舊規程所列七、八兩項條件，我認為又不

若舊規程來得妥善因爲這兩個條件——熟悉地方情形與立志願書肯充警察三年以上，就實地需要情形觀察，決不可刪除，能熟悉地方情形則執行勤務比較便利；能立志願充警察三年以上，則可使警察地位不致輕易更動，久於其職，經驗必多，尤可藉以防杜無警務志趣者之鑽營，免使警察行政受不良的影響。

至於警士警長之訓練，該項教育規程，定爲：警士教育分爲學警教育，警士常年教育，警士特別教育，以警士常年教育爲中心階段。警長教育分爲見習警長教育，警長常年教育，警長特別教育，以警長常年教育爲中心階級。我認爲警士警長既經考選以後，祇須經過相當時間的實習委用，在職期間，僅施以常年教育就夠了，似不必再分其他兩種。至少，在縣的警察應該如此。何以？因爲考試多半重在學識，訓練則兼顧學識與經驗的融通應用。訓練警士警長，須是不斷的，使其學識與經驗有隨時體證的機會，故實施訓練的辦法，如專設訓練所，不但多化經費，而且耽誤了當時的出勤。並且，警察的知識貴能實際應用，隨時體驗，而警察勤務的知識，多半由於經驗中方可得到的，因此之故，警察機關要訓練警察，不必另外專設訓練所，可由長官兼負訓練之責，視勤務分配而異其訓練方法，在各局及警察巡邏隊，則各就所屬取輪迴教育制，或爲隔日換班勤務制；保安警察隊則可兼採集中制與散在制；特別警察隊及消防警察隊則採散在制，皆視其任務之繁簡，施適當之教育，俾得雙方兼顧。關於應用教材，術科則根據操典，學科則視受訓練者程度之高下，施合用的教材。各局則注重警察學科與政治學科；各隊則警察學科與軍事學科並重；至於特務和消防，則可減少軍事學科，增加切合職務需要的學科。各種學科，均須以切合實用爲主，講授學科時，除學理外，並須將日常所處理的警務案件，盡量搜集講解之，譬如今天查出昨天沒有辦好的，今天就可教

他改正；明天所要辦的，今天就可以給他指導一番。他如新生活運動及書報閱讀方法之指導，尤當不憚煩複，詳予解說，以期振發警察精神，促成向上志趣，以增進警政效能。像這種樣的訓練方法，可以說是最經濟而又最適用的辦法。所以該項警士警長教育規程第二十六條亦說：『警士警長常年教育由主管機關指定所屬職員，分任各科教師，精神講話由最高長官擔任。』第二十七條又說『警士警長教育，應利用勤務以外之時間，各級警察機關須爲適當之分配。』第二十八條又說：『警士警長常年教育，須由各級警察機關強制執行，不得視爲自由補習教育。』其所以規定警士警長常年教育爲警察教育的中心階段，旨趣就在於此，其所根據的理由，諒亦不外與我在上面所說的一樣。所以，我說：警士警長既經考選任用以後，僅施以常年教育就夠了，不必再分其他兩種。

最後，就是警察機關的職員，亦應有一種公餘補習教育，除提倡體育，鍛練體魄，以增進健康，充足辦事精神外，尤須對於日常工作加以研究，因爲警察人員行使職務時，必須依據法令，而社會情態萬殊，如何應付適當，必須平時研究有素，始克有濟，尤宜訂定工作研究辦法，由主管長官提出問題，發交所屬研究，或由各職員自行選定問題，將研究所得，發抒意見，對於研究結果，認爲有優異成績者，均予獎勵。現在一般警察普通行政人員，沾染不良習氣者，頗不乏人，這種公餘補習教育的辦法，實不失爲一種補救之策。

總之，員警之選用，務必愼重，任法而不任人；而其訓練，尤須認眞，以期養成優良的技能與渙發的精神。蔣委員長在民國二十四年三月二日的冬電上面，說到警察本身的教育和訓練的問題，他以爲對於員警『必須嚴加教育，認眞訓練，使警察本身之品學，先有充分之修養，無媿爲民衆指導之教師與訓育之保姆。』然後，再施以嚴格的

考核與管理長官對於所屬須隨時斟酌情形，輪流施行個別談話，以測驗其思想信仰與志趣，並詳察其生活狀況，特殊性能，及其行政進度，比較優劣，分別懲奬，使其知所警勉，終乃予以妥善保障，久於其任，以安其心，而誘掖其上進。這樣，則警察的人事行政就可健全了。

第三節　實驗中的一個新制度——警管區制

一、警管區制的意義及其性能

警管區制，是警察行政上一種分區負責的分工制度。這個名詞，係仿自日本的「受持區」，介紹試辦這種制度的，是江蘇省。

我們要明瞭「警管區制」的意義，須先明瞭「警管區」的意義。

「警管區」與「警區」不同。所謂警管區，就是「劃分地區，授警察以獨立管理之權。」換句話說，就是以一個警察管理一個地區。再明白些說，就是劃定一個小區域，由一個警士完全獨立負管理該區內一切警察事務的專責；這個以一警士為單位的警管區，即為構成整個警察行政系統的細胞組織。所謂警區，其範圍較警管區廣得多，每個警區包含若干個警管區而以每一警管區為每一警區的細胞，所以，警區是以數個警管區集合於一個分局或一分駐所所轄地區內的警察行政幹部組織。

警管區與警區的意義，既經解釋明白，則所謂「警管區制」的意義，就是：『以許多警管區的細胞組織，為警察行政的基本；集合此許多基本的警管區，構成整個的警察行政體系，而這整個的警察行政體系，就稱為警管區

制。』比較這三個名詞，彼此只差一字，名稱雖覺近似，意義實不相同，而其間的聯繫，即爲整個警察行政機構的系統。從單一的小區域說名爲警管區；從單一小區域所組合成的整個警察行政系統說，則稱爲警管區制。

警管區制，是改革警察行政的一種新制度，其中心精神即是對現在「警察勤務」重新估定價值，加以根本改進。

我們研究警管區制，應從兩個要點着眼，一是包涵警管區的警區組織，一是警區行政的系統。前者爲警管區制中「橫的方面」問題，後者爲警管區制中「縱的方面」問題。警管區制的性能，即基於此縱橫兩方面而發生。試觀察現在各地公安機關的勤務制，大多採用守望制與巡邏制，其勤務支配，率以站三憩六，每日八班爲定則。勤務既繁，警士發揮作用的能力，亦不能普遍。公安機關大率只聽命於主管長官個人，不復以自動演進的方式推行任務。上層功令，以次傳遞而下，紙上的令文，照例轉達，命令中所應遵行的警察事務，是否眞能實踐，卻不能確切的斷定了！這種情形，與其謂爲「以人治人的政策」，不如謂爲「奉文轉文的政策」。吾人根究此種虛弱症之所以發生，要由於一般警士的知識淺陋，能力薄弱，局長分所長以上的警官，日常居於局所內，除核稿蓋章在紙上用工夫外，很少能對於警士推行任務的實際困難，加以認眞考察，分別設法救濟。夫以國家行政的一部分重大執行權，責諸力薄能鮮的下級警士，於其日常勤務守望巡邏諸事，勞其體力而外，還要勞其心力，欲其不「虛應故事」，或不與政令「背道而馳」，實戛戛乎其難！

由於這種事實的分析說明，可知過去警察行政之所以不能健全進展，其中的一個要因，就是在於警察勤務

制之缺少「確實性」而一般警士知識能力的薄弱，更以加重其危險程度。故欲圖警察行政效能之增進，非先從改良勤務制與提高警察知力兩者不可。警管區制的性能，即在於以適當的警力管理適當範圍內的事務。並由這種改善警察勤務的方法，藉以促進警察行政機構之健全。而且警管區制實行以後，不但一小區域內的警察事務，可由一警士獨負其管理之責，無從逃避與推諉，即警察與人民間的關係，亦較易接近密切，對於所管區域內的各種情形，自亦較易認識清楚，俾處事時不致有何隔膜或扞格而免疏漏之虞。民國二十年內政部召開全國內政會議時，姚琮曾提出改定警察機關組織案，其中對於遍設鄉村警察一項，曾說：『……鄉村宜專用巡邏制，每一千人口以上二千人口以下，劃設警察區，以立警察基本之組織，指定責任警察一人，在該管區內，輪流巡邏，俾瞭然人民之底細，務使一家一戶，一事一物，洞悉無遺……』大意正與此相同。

綜上所述，可以歸納警管區制的優點，亦即其性能，約有四種：

（一）警管區制的組織，是普遍的：可以使警察行政深入全縣各地，警管區之網布鄉村，猶細胞之在人身，其發揮警察的功能，似水銀瀉地，無孔不入。

（二）警管區制的運用，是靈活的：其運用方式，猶人身中的神經系統，感覺反應，極其敏銳，可以使處事不間歇，不疏漏。

（三）警管區制的勤務，是有獨立責任的：各劃定其適當地區，為其獨立管理的職務範圍，可使責任分明，無法諉避。

（四）警管區制的力量，是有彈性的：從分散方面看，是「散在制」的；從綜合方面看，又是「集合制」的。可以隨機應變，策收經濟安全之效。

二、警管區制組織的基體

警管區制的細胞組織，既是警管區，那麼，警管區又是怎樣構成的呢？茲所謂警管區制組織的「基體」，即指警管區的組織而言。

警管區的組織，或是警管區的構成，須依據三種標準，即是戶口，地區和人力。就其原則言，以人口之多寡爲經，以地區之廣狹爲緯，以每一警察能力所及限度爲其職務範圍的單位。就其方法言，以每一單位的警管區爲一基體，合若干基體的警管區爲一分駐所，再以次迭相組合之量而成立分局及總局。

在戶口，地區及人力三者當中，人力問題的性質比較抽象，而其關鍵亦最重要，警管區制的得失成敗，要以此爲中心。但警察能力的強弱，又須衡量所處客觀社會環境之繁簡程度以爲施展，故戶口與地區的編製，我們可由假定的相對標準，以爲設置警管區的原則，再據以量定人力關係，爲適當的配合，這樣，則於事實上始可較易推行。如果三者的關繫不能適當調整或均平配合，則實際困難之點必多，難期順利推進。具體的舉例來說，若一警管區的戶口過多，人事過繁，則完全獨立負管理之責的警士，必耳目難周，不易肆應；反之，若戶口過少，人事過簡，則警務經費的支出，反因警察設區程度形成浪費，或因以增加政府負擔。此其一。若管區地域過大，則警察巡邏力量，不能敏捷策應，難免發生「鞭長莫及」或「尾大不掉」之弊；反之，若管區地域過小，事務過簡，則形同虛設，亦復不免

行政上的浪費此其二。兩者之劃分不當，終使行政力量不易防止禍亂。至於人力，又與防務設備之完善與否大有關係，倘防務設備簡陋，則用力多而收效微。諸如此類的問題，均宜縝密規劃。

實行警管區制的先決條件，是警察能力的充實。充實警察能力的方法，是在提高警察的知識和技術，以及培養忠誠勇敢的德性。要做到這點，惟有提高警察資格，慎重選用，嚴格訓練，認眞管理。

至於警管區戶口數量之規定，城鎮與鄉村應有差別。城鎮爲比較衝繁之地，其戶口數量以一百家至三百家爲度。至在僻靜鄉村，不妨酌增自三百家至五百家。我們對於警管區的戶口編製，應注意下列各點：

（一）應以戶口數量的多寡，定警管區的大小。

（二）應以戶口數量限度內的人事繁簡，確定警力支配的強弱。

（三）戶口繁密程度與地區廣狹程度，是否成爲相應的比例？是否不致妨害警察能力的發展？

由這幾點觀察，可知警管區所基於戶口編制的關係，須以戶口爲經，以地區爲緯，而人事的繁簡與警力的支配，須得適合的混和度，以相應於其間，然後整個機構得以調整，易赴事功，而且劃區一定，不致時有變易。

至於警管區地區範圍的規劃，普通有如下述：

（一）城鎮區域的警管區，大多不甚注意地區問題。

（二）鄉村區域的警管區，約以縱橫二三里爲度。

（三）在二小時內，安步巡行，可達於全境內一週地面者，定爲一警管區。

這種區劃，在事實上，應有更進一步的檢討。

固然，城鎮區域中人煙繁密，住宅毗連，若限以一定地區範圍，勢必使警察勞逸不得均平，治事精神不能統一貫注，故同在一城鎮內的警管區域，甲區戶口比乙區戶口繁密時，則應使甲區地段，較小於乙區地段，絕不可專注於形式上的整齊劃一，而以地區爲其唯一的標準。城鎮區域的人事較繁，社會亦較複雜，其警管區的劃分，總以地區小及戶口少爲宜。並且，城鎮裏的警區，又宜注意警察職務上的輔佐力量與補充方法，例如交通衝繁的街道地段，即不能不另添置交通警察，以專一其責任。

鄉村區域，雖可以縱橫二三里爲標準，劃分警區，但在事實上，常有二三里內多至千數百戶者，或百數十戶者，或竟至人煙寥寥者，如一律以二三里的地區爲設置準則，亦殊難適應客觀事實的需要。

至於以安步巡行的速率，來確定警區的劃分，看過去，似乎比較合理。但每一地區內，道路的曲直廣狹，以及平坦與否，又均與實際步行的速率有關。且採取行徑的曲直，與經過時間亦有關係。這也是在區劃時不可不加注意的。

三、江蘇試辦的警管區制之分析

江蘇之試辦警管區制，是在民國二十四年六月間，由省廳指定崑山縣爲警管區制實驗縣，派該省警察訓練所教務主任張達率領該所全體畢業班長學警到該縣實驗。該縣縣境東西四十五里，南北八十三里，面積爲二千六百五十三方里，人口二十六萬六千一百餘口，戶數五萬九千三百四十餘戶。該縣公安局劃分分局四處，分駐所

三處，巡守所十七處，巡守區十四處。警管區一百四十一個。警管區均以數字編製番號，每一警管區設長警一人負責。茲為簡明起見，特附錄江蘇試辦警管區制說明表解（江蘇民政廳編製）及其推行警管區制實行辦法綱要，以見其內容的概要。據內政部長蔣作賓視察五省行政歸來後之感想，認為該省所試辦的警管區制，於實際上尚有困難之處，實有重加考慮之必要。惟既為一種試驗的新制度，自須經過相當時間，多次實驗，始可得到結果，而以判明該種新制度之是否可行，能行於此地者又是否能推行其他各地，如果能行於此者而不能行於彼，則失卻了實驗的本意。我認為其他各種實驗縣之成敗，亦就在這一點。

附江蘇試辦警管區制說明表解

- 一、警管區制的名詞沿革意義
  - 一、名詞及沿革
    - 民國十四年仿日本受持區之意為擔當區，曾在南通城內試辦。
    - 民國十八年江蘇民政廳又將擔當區名稱改為巡邏區，但與守望巡邏勤務的名詞相混，一般人亦不注意此項制度的存在。
    - 今本廳改巡邏區為警管區，並試行其制。
  - 二、意義
    - 警管區——劃定一個小區域，由一個警士完全獨立負管理該區的一切警察事項的專責。
    - 警管區制——以許多警管區的細胞組織為警察行政的基本，以合成整個的健全警察行政的制度。
    - 定義——從單一的小區域說名為警管區，由單一的小區域合成整個的警察行政，名為警管區制。
- 二、警管區制理論上的根據
  - 一、警察行政不僅是治安組織，並且是國家行政組織的重要機體。
  - 二、因為縣為自治單位，要完成縣行政組織，所以研究警察行政應以縣為對象。
  - 三、因為農村社會的重心所以警察行政不能偏重都市，尤應注意農村。
  - 四、警察行政要根據三民主義謀國情之適合，要採取積極手段扶導社會。

三、警管區的性能

- 一、普遍性能——警察行政，最需要的是無遠勿屆，無微不至，惟警管區制能使警察行政網遍於全縣一切鄉村，實行深入民間。
- 二、敏活性能——警察行政最緊要的，要中樞一令之傳，頃刻如身之使臂，臂之使指，一觸即覺，一覺即知，盡神經系統之能事；否則不得爲健全之行政警管區。即爲警政最小之神經，可以運用敏活之知覺，盡警政之效用。
- 三、責任性能——一個警士，獨立負責辦事，無推諉之可能，設駐在所在該管區辦事，有明確的責任與職務的範圍。
- 四、共同性能——獨立辦事之各區警士，或慮職務繁重，則聯合數區共同辦理，或嫌力量單薄，可聯絡數區巡邏，一方可以增加實力，一方可以節約疲勞。

一、區域的組織

- 一、警管區的劃分
  - 一、原　則　劃全縣爲若干警區，又劃每警區爲若干警管區，而以每一警管區爲每一警區之細胞
  - 二、標準條件
    - 一、地勢之衝要。
    - 二、交通之樞紐。
    - 三、市鎮之位置與人事之繁簡。
  - 三、標準範圍
    - 一、警區之面積——二二五方里——六二五方里。
    - 二、警管區數量——三十個——四十個。
- 二、警管區的構成
  - 一、城　鎮
    - 一、區域宜小。
    - 二、戶口宜少——以一百戶——三百戶爲度。
  - 二、鄉　村
    - 一、面積——九方里——十六方里（以能在二小時內安步巡行一週爲標準。）
    - 二、戶口——四百戶——八百戶。

- 三、警備線的設置
  - 一、原則
    - 一、縣與省
    - 二、縣與縣
    - 三、區與縣
    - 四、區與警管區
    - 警備線之聯合：藉
      - 省防以補警衛力之不足。
      - 縣區以補省防之缺點。
  - 二、第一警備線
    - 一、重要港口
    - 二、交通孔道
    - 除省防設置外，縣亦當設防，如水陸孔道與他縣爲鄰時，相互設置相當機關一分局，二分駐所，三巡守所。
  - 三、第二警備線
    - 一、區與區之水陸孔道。
    - 二、市鎮。
  - 四、第三警備線　縣治中心地（當與區警管區的組織，聯絡設置之。）
- 二、機關的組織
  - 一、公安的組織
    - 一、依縣公安局組織規程組織之。
    - 二、注意事務分配之得宜。
    - 三、注意行文之簡便，以省繁複之手續。
    - 四、注意減少機關階級，以求行政敏捷。
  - 一、警管區駐在所
    - 一、警士德性學識技能有獨立辦事的能力，使負一管區之責。
    - 二、鄉村區域人事簡單，地方安全可以住宿辦事。
    - 三、三人或四人制巡守所——鎮市或鄉村重要地帶，有巡邏或巡守之必要，得聯合三四警管區設三人或四人制巡守所，三個巡守所得設警長一人監督之。

警管區制——四、警管區的組織

- 二、分局與管區的配編
  - 二、巡守所
    - 二、六人制巡守所——城市普通地帶，有設兼任交通崗或守望崗之必要者，得聯合六個警管區設六人制巡守所，二個巡守所得設警長一人監督之。
    - 三、九人制巡守所——城市或都市繁盛地帶，有設兼任交通崗或巡守所之必要者，得聯合九個警管區設九人制巡守所，得酌設警長一人監督之。
  - 三、分駐所——如限於區域形勢管理不便，及防務重要有特設分駐所之必要者，得劃分附近警管區十六個以上，設分駐所。得酌設警長或巡官一人監督之。
- 三、警管區的設備
  - 一、內務設備——一、各種簿記册籍，二、各種統計圖表，三、警察法令，四、時鐘及電話機，五、文具及傢具，六、藥品及簡單用具。
  - 二、防務的設備
    - 一、軍械
      - 一、步槍或手槍。
      - 二、子彈及裝具。
    - 二、通信
      - 一、尋常通信
        - 一、電信——電報電話。
        - 二、燈信或旗信——白天用旗信，晚間用燈信。
        - 三、步哨通常傳達命令。
      - 二、緊急通信
        - 一、鳴警鐘或警笛——水火災變非常時用之。
        - 二、鳴槍——土匪圍攻緊急時用之。
    - 三、瞭望臺。
    - 四、防禦工事。
    - 五、碉樓或土堡。

五、警管區制的勤務

- 一、基本勤務——一、調查戶口，二、人事登記，三、調查生產，四、各種統計。
- 二、中心勤務
  - 一、關於改良農村者——一、扶導農事之改良，二、扶導生產經濟之合作，三、扶導農民爲社會服務，促進自治組織，四、預防災害。
  - 二、關於社會教育者——一、訪問談話，二、常識講演，三、領導參觀，四、成期補習，五、組織國術及運動團體，六、改良村規。
  - 三、關於便利人民者——一、調解糾紛，二、解答疑難，三、代爲書算，四、簡易治療，五、解除困難，六、預防失業。
  - 協助編組保甲，訓練壯丁，做到警備合一。
- 三、一般勤務
  - 一、內勤——一、內務整理，二、處理文書，三、檢點械隊，四、整理裝具，五、看守，六、接受民衆談話。
  - 二、外勤——一、調查，二、監視，三、臨檢，四、檢查，五、巡邏，六、守望，七、警衛，八、押解，九、逮捕，十、傳遞，十一、偵查，十二、指導，十三、協助，十四、管理，十五、救護。

六、警察對象

- 一、關於人者——一、土匪，二、竊盜，三、共產黨，四、驟富者，五、驟貧者，六、不良少年，七、乞丐，八、曾經犯事有案者，九、素行不正者，十、假釋獄者，十一、鰥寡孤獨，十二、貧窮者，十三、老人，十四、幼童之迷路者，十五、旅客，十六、棄兒，十七、醉倒者，十八、假死者，十九、外傷及殘廢者，二十、精神病者，二一、行旅病人及死亡人，二二、勞動工人，二三、外國人。
- 二、關於事者——一、毒品，二、賭博，三、集會結社，四、危險物，五、書畫揭示，六、出版物，七、棄失物及埋藏物，八、販賣舊貨，九、製藥及賣藥商，十、藥用雅片嗎啡，十一、醫務業，十二、密賣淫，十三、古物，十四、建築物，十五、金融界，十六、民食，十七、電氣，十八、飲料水，十九、飲食物，二十、傳染病，二一、防空。
- 三、關於地者——一、道路，二、河道，三、家屋，四、廁所小便池，五、溝渠，六、橋樑，七、屠場，八、浴室及理髮室，九、菜場，十、酒館及旅店，十一、名勝地，十二、公共娛樂場所。

七、警察手段

- 一、積極手段——一、扶導社會經濟，自治，教育事項，二、訓練民衆。
- 二、消極手段——一、預防危害，二、維持秩序

八、推行警管區制先決條件
- 一、擔任警管區警士必備的條件——一、德性，二、學識，三、技術，三者融成忠誠的警察人格。
- 二、待遇及保障
  - 一、待遇——一、加重薪給，二、年功加俸，三、養老年金。
  - 二、保障——一、定警官爲終身職，二、非受處分決不停職。

九、結論——警管區，是改革警察行政比較健全和合理的制度，改革警察行政是奠定國家內務行政之基礎。

參攷書

一、縣政效能　邵淮清著　天津大公報社印行
二、中國的警察　酆裕坤講　中國日報
三、中國警察行政　內政部編　商務
四、內政年鑑警政篇　內政部編　商務
五、第一次全國內政會議報告書　內政部編印
六、第二次全國內政會議報告書　內政部編印
七、江寧縣政概況　江寧縣政府編印
八、縣政問題　政治月刊社編印
九、新縣政研究　汗血月刊社編　上海汗血書店
十、縣政改進論　朱在潤著　中央日報代售

十一、現行保安制度	程懋型編	中華
十二、江蘇警察(雜誌)	江蘇民政廳編行	
十三、崑山縣政概況	崑山縣政府編印	
十四、中外警察之比較與觀感	李士珍著	浙政研究創刊號
十五、縣警察機關組織暫行規程	內政部頒印二十五年十二月(見附錄)	
十六、警察官任用條例及施行細則	內政部警政司編印	
十七、警官補習班規程	內政部頒印二十五年九月修正	
十八、警士警長教育規程	內政部頒印二十五年九月修正	
十九、警察教育講習班規程	內政部頒印二十五年九月	

第十四章 保甲

第一節 保甲制度的沿革及其性能

保甲制度，原是我國歷代所固有的地方基本政制，亦即民衆的自衛自治組織。其名稱，其組織，其運用，雖歷代因「人」「事」「時」「地」的變革各有不同，但保甲在政制上的地位，組織上的機能，組合上的對象，卻無甚差別，其一貫的精神，是在運用家庭組織的自然方式，根據相友相助的倫理觀念，以維護社會的安寧，協進地方的事業，而爲庶政措施的下層基點。故其制度的本身，是一種「方法」而不是一種「目的」。

茲先檢視其歷史演變之跡，再綜合的論其性能。

保甲制度本始於周的鄉官組織，但在周以前，黃帝時代的井田制，即已胚育着保甲制度的精神。井田制的社會組織，係以八家爲井，成爲一個小集團的單位，其基本的目標和作用，一在經濟上的調濟，通典所謂「無費一家」「齊巧拙」「通財貨」「有無相貸」等，是要使「生產可得而均」；一在人事上的調濟，所謂「同風俗」「存亡更守」「出入相同」「嫁娶相媒」「疾病相救」等，則要使「性情可得而親」。因爲生產能均，則「欺凌之路塞」，性情能親，則「鬬訟之心弭」。後代的保甲制度，可以說是從後一種目標和作用蛻變而來的。

到了周代，這種組織就更見嚴密，周禮所謂『令五家爲比，使之相保，比有比長，五比爲閭，使之相受，閭有閭胥；四閭爲族，使之相葬，族有族師；五族爲黨，使之相救，黨有黨正；五黨爲州，使之相賙，州有州長；五州爲鄉，使之相賓，鄉

有鄉大夫。』這是郊內（即畿輔之區）的六鄉之制，至於郊外的村鎮組織，亦有遂、縣、鄙、酇、里、鄰等職官之設置，就是所謂六遂之制。這種六鄉六遂的組織，目的是在執行地方政令管理民衆自己的事情，以收相友相助相扶持的效用。而所設職官，如比長、閭胥、族師、黨正、州長、鄉大夫等，雖多由鄉老舉薦之於官，而後服役，如州里正長，皆由主上任用，并有祿秩之利，核與現今保甲長之出於民選，只有力役之勞者不同，但其組織基體無不以「家」爲本位而族師、閭胥、比長的職務，又實不外現時「警察」「戶籍」「收稅」三種性質，我們固不能說周時的這種地方組織是與今日保甲制度完全相同，然而其與保甲之理論的基礎與實際的效用，卻多相吻合，至少我們可以說，保甲制度的初期形式，在周時已經形成。清沈彤在其保甲論裏還說：『夫今之保甲，即周官之鄉之州黨族閭比，遂之縣鄙酇里鄰也。保長甲長，即鄉大夫之州長、黨正、族師、閭胥、比長；遂大夫之縣正、鄙師、酇長、里宰、鄰長之屬也。』又說：『今之長保甲者，雖不使之治其里黨，與周之里宰黨正不同，而里黨之不法罹患害者，皆得以達之州縣，是亦周時分里黨之治之一端也。』由此更足以證明周時的地方組織，實爲後代保甲制度的淵源，是具有一貫脈絡的。

迨至春秋時代，周室就慢慢地衰微下去，羣雄並起，宇內騷然，人民轉徙流離，不能安居樂業，所以當時對症之方，最要緊的是安定社會，使民衆各安生業，那末，管仲治齊的政術，便須針對着這種現象而確定，故其安定社會的政策，即在建立完密的地方制度，在「作內政以寄軍令」與「寓兵於民」的兩大原則之下，實行軍政合一，兵民不分，武政聽屬，文政聽鄉。「屬」是郊野區域的上層行政機關，屬之下，有率、有邑、有軌、軌是五家連合的名稱，自五至率各有長官，以司其事，是寓軍政的。「鄉」爲都邑區域的上層行政機關，鄉之下，有連、有里、有軌，五家爲軌，

自五至連，亦各有長官，以司其事。這種郊野與都邑的分治組織之系統和方式，雖不相同，但其編制皆以「五家爲軌」爲本位，卻是一致的是可知此種組織，又本於周時的遺制，不過於其間有所損益罷了。然則，這種組織實際運用的機能又是怎樣的呢？那就是所謂「什伍之法」，這是地方制度的精髓，亦即其運用的重心。所謂什伍，就是「輔之以什，司之以伍」，輔之以什者，就是以「家」爲本位而結合的組織；司之以伍者，就是以「人」爲本位而結合的組織。家與家的結合，只還不過是由於團體間的空疏關係而成，同時復有人與人的結合，始足使其個體間彼此的關係更臻精密而親切，由於家家與人人的相互連結，乃能收「相保、相聯、相親、相愛」之效，正如管仲自己所說：『伍無非其人，人無非其里，里無非其家，』這樣，則人的隸籍，皆得勾稽，『故奔亡者無所匿，遷徙者無所容，不求而得，不召而來，人無流亡之意，吏無備追之憂，故主政可行於人，人心可繫於主。』但我們對此須認識一點，就是什伍之法，是一種「牧民」的政策，消極的意義居多，或者亦可以說，是「被動的自治」，而非「自動的自治」，不若今日的保甲制度，除消極的作用外，尙寓有積極的作用，含有民治的精神，還要藉以推行庶政，促進地方建設的

至秦孝公用商鞅變法，對於治理地方，則純用嚴酷主義，禁罰厲於奬掖，就是重刑名而輕教化。其與保甲制度之結保連坐最相脗合者，卽是什伍連坐之法。其辦法是這樣的：『使民爲什伍，以相收司連坐，不告姦者腰斬，告姦者與斬敵首同賞，匿姦者與降敵同罰。』（史記商君傳）所謂「什伍」，就是伍家相保，十家相聯；所謂「相收司」，就是相糾發；「連坐」，就是相兼管的意思。所以『一家有罪，九家舉發；若不舉發，十家連坐。』（見商君傳註）然此僅就推「制家」之效以「制人」的一方面而言。至於個人犯法時，則其刑罰更爲嚴酷，治一個人的罪，就要株連

到全家，所以『不告姦則腰斬，匿姦與姦同罪，誅其身，沒其家。』（見同前）由前言之，就是利用家庭關係，以制止個人非法的行爲；由後言之，就是爲制範個人的行爲，而以家庭爲其連累的條件。其「收司」「連坐」的效能，即在於此。由此可知什伍連坐之法，大抵爲防範人民之具，非爲組織民衆而設，『合於防盜而未詰弭盜，足以策民，而未足以化民，是惟有消極鎮壓之手段，而無積極勸善之精神。』（聞鈞天中國保甲制度頁八六）這又是與現行保甲制度之兼具消極和積極的功能者不同，這一點，我們亦應當認識清楚的。

漢承秦制，地方的下級組織，無甚變更，而治理地方的政策則大異，重教養而輕刑禁。其地方組織，有什、伍、里、亭、鄉等級。所謂「什伍」者，『什主十家，伍主五家，以相檢察，民有善事惡事，以告監官。』（漢書）所謂「里」者，『里有里魁，善惡以告，』又『里魁掌一里百家。』（漢書百官志）所謂「亭」者，『亭有亭長，以禁賊盜，』（見同前）所謂「鄉」者，『十亭爲鄉，鄉有三老、有秩、嗇夫、游徼。』（前漢書百官公卿表）三老是掌教化的，『凡有孝子順孫，貞女義婦，讓財救患，及學士爲民法式者，皆扁表其門，以興善行。』（漢書）這種用意，不獨使民相持相保，並且使之有教以之相訓相成。有秩，嗇夫，游徼，都是鄉內所設之官，大率鄉區較廣，人口較多者，則置有秩；鄉區較狹，人口較少者，則置嗇夫，此二者的職務，據後漢書所說，都是『主知民善惡，爲役先後，知民貧富，爲賦多少，平其差品。』又漢書百官公卿表說『嗇夫職聽訟收賦稅。』『嗇者，省也；夫者，賦也；言消息百姓，均其賦役也。』（風俗通）故綜觀其職務，要不外聽獄訟，收賦稅，均役力三種。至於游徼，則『掌巡禁司姦盜，』（漢書）相當於現在的地方警察。我們綜合的觀察漢代地方制度中的鄉亭里什伍等下層組織，雖無保甲的名稱，然其所設職官，則多舉自民間的

親民小吏，並無直接處理行政之權，只有役力的實責，至於什伍相檢察以告監官之制，尤爲優異的一點，一則可使民情上達，無隱蔽之憂，一則可免吏令魚肉百姓，遂其敲詐之慾。故其組織的功能，實具有保甲制度的實際性。

降及魏晉以迄於隋，其里閭伍保等級的地方組織，大多承襲前代的遺制，略加損益，極少創新的規模，保甲作用，亦較微弱。到了唐代，保甲之用漸張，其組織分爲鄉里鄰保等級，亦以「家」爲組織的基本單位，三家爲保，四家爲鄰，百戶爲里，五百戶爲鄉，鄰保不設正長，僅鄉里置正一人，據唐書所載，里正的職務有四種；卽『按比戶口，課植農桑，檢察奸非，催驅賦役。』保鄰里鄉，是唐代地方的一般組織，而在人口過少或過多的地方，又不一定照此編製，所以唐書說：『在邑居者爲坊，別置坊正一人，……在田野者爲村，別置村正一人。』坊正與村正的職務，都一樣的是管理戶籍，督察姦非，但在數量上，村正職務較少，而村正之設，要以村戶的多寡爲標準，亦是沒有定額的。唐書載：『其村滿百家者增置一人，掌同坊正，』『其村居如滿十家者，隸入大村，不須別置村正。』這又是唐代地方組織上一種特別情形。

吾人敍論至此，姑暫駐筆，作一間歇的回顧；保甲制度，胚胎於周代以前，歷春秋、秦、漢、魏、晉以至於唐，漸次生長，無稍中斷，其間因時代社會的不同，雖各制其宜，各應所需，保甲之名，若有若無，保甲組織，或損或益，保甲性能，或弛或張，或用以役民，或用以衞民，然而保甲制度的淵源甚早，且已有悠久的歷史，或者，我們可以簡括的這樣說：在唐以前，雖無保甲的名稱，卻有保甲的事實，這一點是可以確切明白了。

至宋神宗時，王荊公變法維新，乃新創保甲之制，而「保甲」這個名詞，始乃確立，而保甲的精神，亦益見發揮，

然衡以今之保甲旨趣，則又尙有異同之處。荆公何以要剏立保甲之制？簡括的說，因爲宋室兵多而弱，財政拮据爲難，其所以剏辦保甲，就其消極方面說，一是要裁減冗而無用之兵，一是要節省財政的龐大支出；就其積極方面說，亦有兩種用意：一是編組人民戶籍，以防奸徒的容隱，一是編練義勇兵民，改革原有的募兵制。所以荆公嘗自言其保甲法之利，說：『保甲非特除盜，固可漸習爲兵。旣人皆能射，又爲旂鼓變其耳目，且約以免稅上番代巡檢兵，又自正長而上能捕賊者，奬之以官，則人競相勸，然後使與大兵相參，則可以銷募兵驕志，且省財費，此宗社長久之計也。』（余曾著宋初政治與王安石新法之批判，載中國新論二卷七期，可參閱。）那麼荆公所實行的保甲法是怎樣的呢？據宋史所載：民以十家爲一保，選主戶有幹力者一人爲保長。五十家爲一大保，選一人爲大保長。十大保爲一都保，選爲衆所服者爲都保正，又以一人爲之副。每主客戶有兩丁以上者，選一人爲保丁，附保兩丁以上，有餘丁而壯勇者亦附之。家貲最厚，財勇過人者，亦充保丁。凡非禁之兵器，許保丁習之。』由此可知其保甲的編組方式，有二：一是指家而言的「保」，一是指人而言的「甲」，保是基於家的組合而編置的名稱，甲是基於丁的抽選而編伍的名稱，合這兩種編置的名稱，乃成爲保甲組織的整個方式。至於維護保民的辦法，亦有規定：都保正副是主管一都內盜賊煙火等事，每一大保夜輪五人警盜，凡告所捕所獲，以賞格從事，此其一。凡同保中犯罪，知而不告者，依律伍保法治罪，但非法律所聽糾者，毋得滋擾，此其二。有窩藏強盜三人以上，經三日，鄰保雖不知情，亦科以失覺之罪，此其三。統籌此事，在起初是隸於司農，以捕盜賊相保任；後來凡所抽選的保丁，均須練習武藝，定其賞罰，又改隸於兵部，其政令一聽於樞密。果能循序漸進於預懸之目的，則遠規先秦，得「寓兵於農」的遺意；更旁證近代，亦可

以實行「國民皆兵」的徵兵制度。可惜實行這種保甲制度，經過期間僅及十五年，而未能竟其全功，神宗一死，司馬光即一舉而廢之，如果不是這樣，能夠繼續實行至徽欽兩朝而不罷，又安知非如明陳汝琦論王安石所言：『即保甲一事，已足以奠武救敗，杜南牧之萌，而寢北轅之釁』乎？不過，荆公所倡保甲之法，祇重編伍教練，以革募兵而減財用；比戶相察，以節差役而杜姦宄，其與今日保甲運用之尙及於生產建設要政者，又有不同了。

元代地方制度中的下層組織，其與保甲相類似者，即是「勸農立社」之法。這種辦法，又可以說是蛻變於宋儒呂新吾的鄉約。呂氏鄉約有四個旨趣：一是德業相勸，二是過失相規，三是禮俗相交，四是患難相恤。簡括言之，就是重教化，而輕連坐。勸農立社的辦法，則基於農本政策，實施農教，重在無形的教化，而不重有形的防衞，這原是反映中國農村社會的本色，亦是元代社制組織的根本精神。其組織的方法，據元史所載，是將各縣所屬鄉村，凡滿五十家者，即立一社，選出年高曉農事者一人爲社長。不及五十家者，則與近村合爲一社，亦設社長。其職務專在教督農桑，勸敦孝行，殊鮮組織民衆的功效，其組織的和職務的性能，多與今日保甲不同。

迄於明代，與保甲之基本精神有相類似的關係者，有職在勸農催稅的「里甲制」，延師教民的「社學制」，以及劃分土地的「里社制」等。而具有保甲制度之精密的規模者，則爲「鄉甲約」的組織。所謂鄉甲約，係鄉約與保甲的混稱，是「一條鞭」的編製，實政錄亦有「保甲與鄉約是一條鞭」之言。鄉約原爲勸民，是用教導的方法，勸民爲善；保甲原爲安民，是用防衞的方法，懲民之惡。鄉甲約制的優點，即在兼具「勸善懲惡」兩方面的功能。後來此種組織乃益臻於具體化，而在事實上復有正式的保甲名稱，如王陽明的十家牌法，張朝瑞與周孔教的保

甲法是。張氏的保甲法，旨在均賑救荒；周氏的保甲法，則主於弭盜；而在實際上最著保甲成效的，則莫過於王氏之十家牌法，其要義亦在於淸查戶籍，察奸安民。以十家爲一牌，十家之內，如一家有盜，則其他九家皆受株連，這原是前代的連坐辦法，亦卽所謂『使盜賊仇法而不仇執法之人』的意思。王氏得以平治贛之匪亂，多賴此制的功效。所以現在贛南一帶，三四百年間，尙保留着一部分的遺規。蔣委員長駐贛剿匪期間所以倡行保甲，諒亦有感受於此種歷史上的教訓乎。

降至淸代，大都因襲明制，略參宋法，保甲的組織是很單純的。其辦理保甲，專重催稅與糾察兩種作用。其編組方法，是十戶爲牌，設牌頭一人；十牌爲甲，設甲長一人；十甲爲保，設保正一人，每年更換一次，以均勞逸。大概民衆犯罪情事，都歸牌頭甲長檢察報告，這就是糾察作用。當保正的主要職務，則不過催課租糧，承辦差役，這就是催稅作用，故其名稱雖爲保甲，但較之現行保甲制度的精神又相去甚遠了。中葉以後曾國藩胡林翼等亦利用保甲制度，以爲保衞政策，都曾收相當的實效。至於順治康熙時代所行保甲，目的只在箝制異族，防備漢人的反抗罷了，更不合於今日保甲制度的眞諦。到光緒末年以迄宣統期間，仿行歐美警察制度，保甲之制遂廢。

民國肇造，侈談自治，迭頒各種自治法規，自衞雖固爲自治事業的一種，然而一般人均昧其眞義，不能切實的分成步驟進行，結果自治既有名無實，保甲亦就無人過問。近十餘年來，以國內匪患猖獗，復受外敵侵凌，蔣委員長總領師干，爲根除匪患起見，乃復於二十年首先倡行保甲於贛，二十一年相繼推行於豫、鄂、皖等省，漸著成效，以後（二十三年）中央令各省市一律舉辦保甲，乃漸次普遍的推行於全國，消極的，藉以養成自衞能力，求社會之安

定，使人民得以安居樂業，再進而積極的養成自治能力，運用保甲以推進各種自治事業，固不僅如過去之察奸勸善已也。

總而言之，歷代保甲的名稱，組織，及其運用，雖因時代環境不同而各異，然而保甲的根本精神，卻是一致的。所謂保甲的根本精神，是什麽呢？

第一，就是保甲乃國家政制中最下層的民衆組織，這種民衆組織，是民治國家的政治組織機構之運用的張本，亦就是民衆參加政治的唯一機能，既可具體的表現民衆自己的「集體力」，亦爲國家治體的「總樞紐」。有了這種「集體力」，多數的民意才能表達於上；有了這種「總樞紐」，國家政令始能推動於下。所以保甲組織的本身並不是「目的」，而只是一種「方法」，方法得以時變易，而用以達於目的者，則無二致。保甲在政制上的這種地位，是古今始終如一的。

第二，保甲組織是基於人性之團結互助的關係，——卽是家庭組織的自然方式，使人民相保，相救，相育，相成。雖歷代保甲編組的家數與人數有多寡的變異，但其組織的機能，皆基於「家」與「人」兩種組合的單位，合而相護，分而相掣，而在使家家人人的彼此間發生「聯帶責任」或「共同責任」的維護關係，誠如清李光型所說：『保甲者，分之極其細而不紊，合之盡其大而不遺。』家家相維，人人相制，這是保甲組織的特徵。這種保甲組織的機能，亦是古今始終如一的。

第三，保甲組合的對象，亦卽構成保甲的分子，都離不了「家」與「人」的兩種關係，所不同者，乃此兩種關

保的連合方式，（一）或以家與家的連合，範圍人的行動；（二）或以人與人的結合，聯絡家的關係；（三）或以家與人的綜合使彼此節節相維。但這僅是運用方法的不同，並不是在組合對象的實質上有什麼差異。這種保甲組合的對象——家與人，亦是古今始終如一的。

要之，歷代保甲名稱雖有差異（如里、軌、鄰、保、伍、甲……）組織等級雖有疏密（如二級，三級，四級，五級……）組合數位雖有多寡（如以三進，五進，十進……）然而這都不過是外形上的變異而其內質終是基於「家」與「人」的兩種關係，不曾有絲毫的變動，而其效能亦都在齊民，保民，育民，化民，所不同者只在職務範圍的廣狹大小，與夫或偏消極作用，或偏積極作用，或兼具兩者，兼程並進罷了。本題所謂性能，即指此內質與效能兩者而言。吾故曰：中國保甲之制，『其名稱，其組織，其運用，雖歷代因「人」「事」「時」「地」的變革各有不同，但保甲在政制上的地位，組織上的機能，組合上的對象，卻無甚差別，其一貫的精神，是在運用家庭組織的自然方式，根據相友相助的倫理觀念，以維護社會的安寧，協進地方的事業，而為庶政措施的下層基點。故其制度的本身，是 一種「方法」而不是一種「目的」。

這一個結論，就是由於歷史上的保甲演變之跡所得到的，一個保甲的綜合定義。若再簡率言之，即：保甲是一種民衆組織的制度，其目的，消極的在充實民衆自衛力量，以安定社會，使各安居樂業；積極的在培養民衆自治能力，以推行政令，促進地方自治。這是保甲制度的眞諦，我們應根本認識淸楚的。

第二節　保甲組織問題

保甲既是一種民衆的組織，具有充實自衛力量與夫推進庶政的效能，那麼保甲應如何組織？自是我們該緊接着討論的問題。關於保甲組織這個問題，可分兩點來討論：一、保甲的組織系統，二、保甲的編查方法。茲請依次而分論之。

一、保甲的組織系統

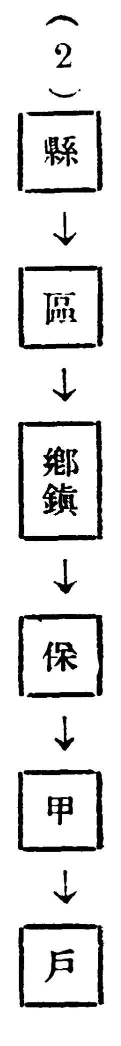
保甲的組織系統，依照現行保甲的編製，都以「戶」爲基本單位，在戶與政府之間，究竟需要若干中間組織，這就是保甲組織系統問題。大概的說，保甲組織，計分戶、甲、保三級，戶設戶長，十戶爲甲，設甲長，十甲爲保，設保長，編組法數都以十進。但是，一縣縣境甚廣，如果保的單位太多，則政府統轄不易，於是在保與政府之間，又不得不有其他的中間組織爲之聯繫，於是事實上復有各種不同的中間聯繫的方式，有另設機構以爲行政上的承上接下之用者，如分區設署是。有利用原有的自治組織者，如區鄉鎮是。亦有在保與保間設立保長聯合辦公處者，如聯保或保聯是。證以各省實例，歸納起來，可分爲兩種不同的保甲組織系統，茲圖示如左：

（各省現行的兩種保甲組織系統表）

（1）



（如贛豫鄂皖閩等省，以江西爲代表，可簡稱贛制）



（如蘇浙湘等省，以江蘇爲代表，可簡稱蘇制。）

關於第一種保甲組織的中間聯繫機構，係根據分區設署的辦法，聯保在理論上原爲辦理各保間的共同事務的處所，亦非普遍設立，各保無論組設聯保與否，同隸於區，這全爲便利行政的純粹保甲組織，與以前的自治區不同，蓋以贛豫鄂皖閩等省，當時皆爲剿匪區域，剿匪總司令部感覺到環境困難，地方自治不易推行，故決定先規行保甲，偏重自衛工作，各該省推行保甲後，地方自治工作，卽告停頓，而自治組織亦復不存。至於第二種保甲組織，則與原有的自治組織相銜接，仍留着區鄉或鎭兩級的自治組織，只不過將其下的閭鄰兩級取消，代以保甲兩級，兼顧自治與保甲的同時並進，可以說是納保甲於自治組織之中，無論在形式與實質上，或在理論與事實上，都較前一種保甲組織來得妥善。但蘇浙湘等省的保甲組織系統，彼此亦稍有不同的地方，蘇省之戶、甲、保各爲一級，保之上爲鄉或鎭，再上爲區，區爲縣。湘之異於蘇者，普通以鄉鎭屬於區，但因地方特殊情形，如有些鄉鎭以公款公產或習慣等關係，由區管轄卽不免發生困難者，則可直接轄屬於縣政府，此種直屬鄉鎭的地位與區相等，而階級則與普通鄉鎭相同，只能轄保，不得再有鄉鎭或分鄉等名稱。浙之組織，較爲複雜，戶、甲、保各爲一級，保上爲鄉鎭，鄉鎭或直屬於縣，或設區署，保與鄉鎭之間，並得設置聯保，惟設聯保辦公處者，卽不設保辦公處。

此外，如冀、綏、陝、甘、青等省的保甲組織系統，又各有異同，但就大體言之，均可歸納於以上兩大類之中，茲不具

述。

綜觀以上所言，各省保甲組織系統多有歧異，就組織形式言之，實欠整齊。雖各省環境情形互有不同，因不能強事劃一，然為辦事敏捷並節省行政用費起見，組織系統的簡單化，確為當前所應注意的問題，頗值吾人深加研討。這個問題可分二方面來說：

一、保甲之上的區與鄉鎮兩級應同時存在嗎？

二、保甲之上的聯保組織可以存在嗎？

關於第一方面，向有贊否之論。主張區鄉鎮同時存在的，其理由是：如果存區而廢鄉鎮，則區的範圍太大（普通一縣約在十區左右，）保的單位太多（一百戶即可成立一保，）於指揮監督上一定發生許多困難。如果廢區而存鄉鎮，則縣政府直接指揮的單位太多（普通一縣有數十鄉鎮至數百鄉鎮不等，）鄉鎮本身太少（普通百戶以上即可成立一鄉鎮，）於縣行政監督上及地方自衞上，均有不便之處。故區與鄉鎮兩級應同時存在。至於反對區與鄉鎮同時存在的，其理由是：縣以下的組織層級太多，辦事必多迂滯，政令難期敏捷推行，而且我國鄉村民衆智識淺陋，農村經濟凋敝不堪，多留一級組織，將感人力財力之不勝，故為減輕人民負擔及增進行政效率起見，區或鄉鎮實有廢除一級之必要。我覺得後一種主張，在理論與事實上，都比較切中肯要，近時縣行政集權的趨勢，亦是基於此同樣的觀點。過去的自治組織，以層級太多，早已為識者所詬病，而現時保甲組織系統又何可再蹈其覆轍，而不引為前車之鑑？第二種主張既是比較可行，那末區與鄉鎮兩級究應廢除那一級纔妥當呢？『這個問題

的關鍵，不在區鄉鎮本身的組織及功用如何，而在區鄉鎮現有的區域是否劃分適當。蓋所謂範圍太大，難於嚴密監督；或單位太多，難於聯絡指揮，都是區域大小的問題，而與地方的人力財力沒有直接關係。果能將現有區鄉鎮區域重新加以劃分整理，使成一適當合理之範圍與數目，（其單位最好是較現有的區小，較現有的鄉鎮大，每縣由二十至五十之數）則謂之為區固可，謂之為鄉鎮亦無不可。如是，則縣與保甲之間，只剩一級，在縣固無單位太多，指揮不便之弊，而於地方人力財力均能收便利節省之效，誠一舉兩得之事也。』所以，區鄉鎮應否同時存在這問題的核心，是要看牠區域大小是否便利於行政上的措施，如果其區域太大或太小，即須重新改劃，以求組織層級的簡單化，以便人力財力均易集中而又節省。按二十五年九月立法院通過的修正縣自治法第三條規定：

『縣以下為鄉鎮，鄉鎮內之編制為保甲，十戶為甲，十甲為保，十保以上為鄉或鎮，但依地方自然形勢或習慣，鄉鎮之劃分或編制，得酌量變更之。縣政府所在地方，得劃分為若干區，區與鄉鎮同級，其編制亦同。』

復按二十五年九月立法院修正通過的保甲條例第三條規定：

『保甲以戶為單位，其編制依縣自治法第三條之規定。』

由此可見地方自治區域，縣以下僅為鄉鎮一級，將區一級取消，組織層次，已化繁為簡，而過去鄉鎮下之閭鄰編制，即改為保甲的編制。換言之，就是「容納保甲於自治組織之中。」不過，修正縣自治法中的鄉鎮，自必求其合於「行政指揮靈活，人力財力節省」的原則，故實行時原有鄉鎮的區域，實際上自又須重新改劃，使在一縣內的鄉鎮，有適當合理的數目與範圍。所以前項自治法第四條復規定：『前條區域之劃定或變更，應經省政府之核准

並轉報內政部備案。』惟是區域之改劃，應兼顧地形，戶口，交通，經濟狀況，以及人民習慣，不可只注意於區域面積之大小，凡此皆爲區域改劃的標準，都應詳加考量。

關於第二方面，保甲系統中的聯保組織，（在贛省稱保聯）似是一種權宜的特殊辦法。查聯保之設置，原係根據修正剿匪區內各縣編查保甲戶口條例第三十一條之規定：

『凡大鄉鎮經編成五保以上者，應設保長聯合辦公處，由保長互推一人爲主任，負第二十一條所規定總責，但各保應行分別舉辦之事務，仍由該保長負責。於住戶稀少之鄉鎮，應聯合他鄉鎮，照前項規定，設保長聯合辦公處，但以距離在二十里以內者爲限，倘二十里內住戶不足四保時，得暫緩設立。』

據此條的規定，聯保在保甲系統中，究竟是什麼地位？與保居同等地位乎？抑另成一級乎？聯保主任對於所聯各保，互有聯繫的事件，既須負其總責，似應有指揮之權。但各保分辦之事，聯保主任又是否有此指揮之權，該條例卻無明文規定。惟查行營（行政大字第八五九號，民國二十四年十二月八日）對福建省政府指令，對此曾有這樣解釋：

『聯保辦公處，不過保與保間之聯絡機關，係橫面之聯繫，而非縱體之層疊，……非各保共同舉辦之事，不必由聯保辦理；各鄉或鎮，亦不必盡設聯保；而各保應辦事務，既由保長負責，自無待聯保主任指揮之必要，所請提高聯保主任職權之處，未便准行。』

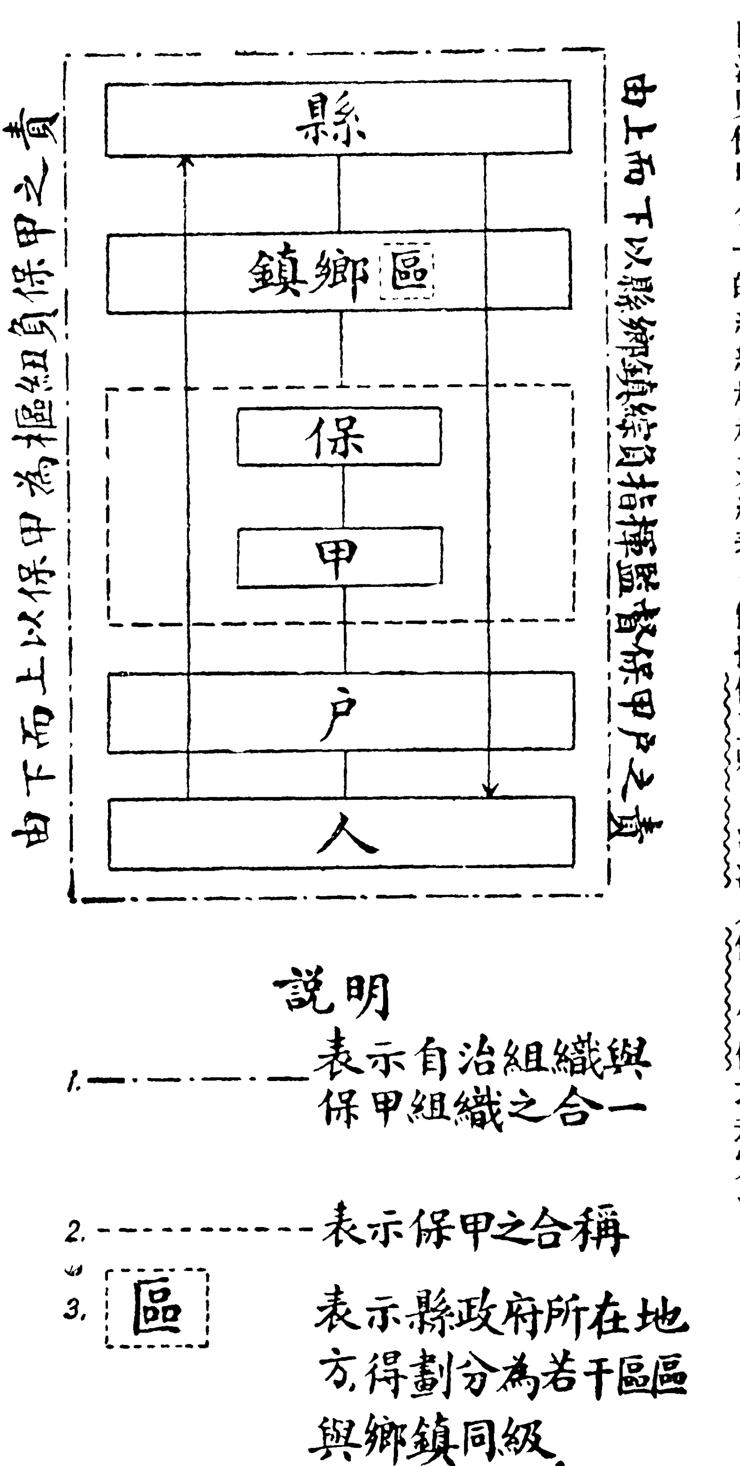
又查三省總部（政字第二〇五五號民國二十二年五月二十三日）對湖北六區專員指令，亦曾說：

「至保長聯合辦公處之設立，……原爲同在一鄉或一鎮之各保長，對共同舉辦事務，便於接洽進行，並非於區與保之間，另加一級。」

由這兩種解釋法令的文字看來，可以明瞭保長聯合辦公處所以設立的用意，原爲求一鄉鎮內各保間共同事項辦理的便利，並不是保上的一級，因此，聯保主任的地位，並非高於保長，亦無指揮各保長之權。聯保既是爲處理各保間共同的事務，則各保間如無共同事務時，就無設立聯保的必要。豫鄂皖閩等省的聯保組織，卽本此意而設立，但設立既久，則此「橫面之聯絡」事實上亦漸形成「縱體之層疊」了。至於贛陝兩省因一區內保數有多至百數十者，區長指揮不便，亦就以聯保組織爲實際上的中間機關了。這種現象都只發生於推行純粹保甲制度的地方，若蘇省之自治保甲合一制，維持原有自治組織，與保甲組織相聯接，（按蘇省籌備實行保甲時，是先從改劃自治區域着手的，其用意是使自治區域，兼須適合於保甲之編制，保甲區域，並須便利於自治之推行。）就不必有聯保的組織，而以鄉鎮當其任，至若浙省之將鄉鎮與聯保並用，則似嫌繁雜。據張純明在現行保甲制度之檢討中所說的意見，以爲「如採取純粹之保甲制度，自以江西式的組織爲最適宜，如採取自治保甲混合制度，則江蘇式的組織較爲簡便。」此實爲較合理的批判。不過，我的意思，地方保甲組織，最好是容納於地方自治組織之中，以自治制度爲體，保甲制度爲用，以由上而下的保甲行政，培植由下而上的自治組織，而自治組織層級與夫保甲編制，則悉依修正縣自治法及保甲條例辦理，使地方的下層組織系統，歸於劃一；自衞與自治的工作，具有調整融通的機能。以往中央所訂的自治法規與保甲法規，幾經變更，惟有前兩項法規始臻於適當合理，我們希望各地方能

一致的實行。茲圖解自治與保甲合一的組織機構系統如下：

自治與保甲合一的組織機構系統表（依據修正縣自治法及保甲條例之規定。）



以上所論，係均關於保甲組織系統方面者，惟此種組織工作的運行，自必有其方法，於是我們就要接着討論

第二節 保甲的編查方法。

二、保甲的編查方法

我們在未講編查方法之先，對於保甲編組工作之進行，應特別注意三點。

一、普遍保甲的宣傳　保甲制度雖是我國所固有的一種制度，但往跡邈遠，民間很少保留着這種意識，故今日保甲制度之施行，無異新政初瓶，一般民衆對於舉辦保甲的意義，尙不能了解，如事先不用各種方法，向民衆作普遍的宣傳，盡量灌輸以保甲的基本知識，則不但不能啓發其對於保甲制度的信仰，並且還要對保甲發生種種疑慮，阻礙保甲工作的進行。所以，保甲宣傳工作，務必擴大普遍，尤宜由民政廳及各縣縣政府，省黨部及各級黨部，與夫社教機關及各學校分頭進行，其方法：在黨政機關，可派員組織宣講隊，分赴各鄉鎭公開宣講，並用簡明語句，印成佈告標語小册子等，分貼分散各地方。而在學校方面，可將學校各教室試行編組保甲，以一校爲一鄉，一教室爲一保，一橫排爲一甲，每一學童爲一戶。使爲實際的活動體驗，同時，並對學生講授保甲常識，採用保甲小先生制的辦法，使受訓練過的學生，轉授其家屬及鄉里。至在保甲編查進行的時候，負責人員，亦應隨時隨地宣講編查的意義和方法。夫必如此，保甲編查的工作，始能順利推行。

二、愼重選用保甲長　依民治的觀點，保長甲長都是應由所屬保甲內公民推選的，但在縣自治沒有完成以前，由公民推選不無困難，所以現時各省對於甲長均由本甲內各戶戶長推舉，保長由本保內各甲甲長推舉，修正剿匪區內各縣編組保甲戶口條例第十五條及保甲條例第四條都是如此規定。不過，政府對於保甲長之推舉，應有嚴密的監督和相當的限制。保甲長乃實際負責推進保甲的人員，其與民衆的組織及自治的機構關係很大，如果不予嚴密的監督，以好人類多『獨善其身，』壞人卽乘機羼入，其結果，必致『小人之道長，』而『君子之道消』，

好人的組織便容易給壞人破壞了。監督是政府的「動的作用」而所謂限制，則是靜的。保甲長資格的限制，依據修正剿匪區內各縣編組保甲戶口條例第十六條之規定，其限制爲：（一）年未滿二十歲者；（二）非本地土著者；（三）有不良嗜好者；（四）有危害民國或土豪劣紳行爲，曾受處刑之宣告者；（五）褫奪公權，尚未復權者；（六）曾爲赤匪脅從，雖邀准悔過自新，而尙在察看管束期間者。凡有以上情事之一者，均不得充任保甲長。至保甲條例第十二條對於保甲長資格的限制，則爲：（一）未滿二十歲者；（二）住居本地未滿六個月者；（三）褫奪公權者；（四）禁治產者；（五）吸食鴉片及其他代用品者。此兩條例之規定，雖不盡同，然皆僅爲消極的限制。則一若兩相比較，則後者重在承平之區，而前者則重在匪患之區，因地制宜，各有是處，惟後者缺少前者第四種之規定，尤其是「土豪劣紳行爲」一點，我以爲實應有修改補充的必要。不過，如能參用該兩條例，兼採其長，亦未始非通融救濟的辦法，而在運行之時，尤當審愼將事，並宜予以相當的保甲訓練，以期能嚴密好人的民衆組織，健全地方自治的機構，而使地方上的優秀分子與公正人士，均能出而爲地方忠實服務。

三、認識保甲編組的環境　保甲應怎樣編組，其進行程序如何，法有專條，容後再爲縷述。現在所要說的，僅關保甲編組的客觀環境之認識，一是自然環境的斟酌，一是人事關係的審辨。前者如山川地域的形勢，後者如宗族，職業，民風等。因爲保甲編組以後，同保同甲的人民關係異常密切，「聯坐切結」之法，即爲「禍福與共」之所繫，如果編組時不顧到保甲分子服務上的便利、或生活上的共同利害關係，就是說，不適合其自然環境與人事關係，則結果必使保甲組織的運用，不能緊湊，難收宏效。譬如說，凡聚族而居，宗族觀念較強的鄉村，倘兩姓各村，而人數

即不能成保之時，亦以准其獨立成保，勿與他族混合爲宜。倘兩族同住一村，宗族觀念較弱，混合如無問題，自以混合爲便。這都是在編組時，須考察地方實際情形，加以衡量的。例如吾浙處州的畲民，民族既已不同，生活尤有差別，且散處各地，人數不少，自不能強與漢人混合編組，似宜獨立編成一甲一保，而與漢人同隸於鄉鎮，則既可收同化之效，且能減少編組上的困難。又如紹興的墮民，階級懸殊，一般人民都不願與之相聯，亦自以獨編一甲或一保，再合於保及鄉鎮爲便。這並非獎勵階級，保守惡習，蓋亦謀事實上便利的一種方法。故貴州省對於保甲的編組，就顧到這種情形，『凡苗族與漢人居處隔遠者，可使其族人另編成一特編保或甲。』又『僻處山頂山腰或深山夾谷間之畸零居戶，可聯合兩山夾谷，或依交通習慣，彙編成一特編保或甲，以期管理方便。』（貴州省編查保甲戶口補充簡則。）執此實例舉隅，其他亦可觸類旁通了。

現在要說到實際編組的方法了。

各省保甲編組的方法，大都依照修正編查保甲戶口條例之規定，並斟酌地方實際情形，而加以補充或修改。（保甲條例所規定者，亦係根據前項條例，大體相同。）該條例規定：

一、在編組保甲清查戶口期間，得由各該縣政府遴派地方公正人士，爲保甲戶口編查委員，分赴各區協同趕辦。（第四條）

二、保甲之編組，以戶爲單位，戶設戶長，十戶爲甲，甲設甲長，十甲爲保，保設保長。（第五條）

三、各戶由各甲之一方起，順序比鄰之家屋，挨戶編組。（第六條）

四、寺廟船戶及公共處所，應以保爲單位，另列字號，分別編查，其寺廟或公共處所，有住戶者，仍就各戶編查（第七條）

但是各省保甲編組方法，互有出入，並非盡照規定辦理。茲略舉數點，一申論之。

（一）戶之分類　保甲之編組，旣以戶爲單位，而戶之種類不同，實際編組時，自宜分別辦理。戶之分類，計有六種，卽一、普通戶——凡住戶，商店，及不屬於其他五種者皆屬之。二、船戶——凡以船爲家之帆船住戶皆屬之。三、公共處所——凡公署、兵營、監獄、習藝所、學校、工廠、祠堂、會館、公所等皆屬之。四、寺廟——凡寺院、庵廟、宮觀、禪林、洞刹、教堂等皆屬之。五、外僑住戶——凡外人僑居本省各縣者皆屬之。六、臨時戶——凡暫時居住之戶皆屬之。綜計各省對於戶之分類，不外乎這六種。但於編組時亦有不盡相同者，例如蘇省是照上述分類編組，各類各以第一字或第二字列爲字號，如寺廟列爲廟字號，船戶列爲船字號等，分別附入當地保內，以示區別。修正編查保甲戶口條例第七條亦有同樣的規定。但在陝省則僅分住戶與特戶兩種，將船戶，寺廟，公共處所等，都包括於特戶之中。故保甲條例第七條亦有『船舶，寺廟，及公共處所，由各該縣政府酌量地方情形，定其編組方法』之規定，蓋各地實際情形不同，不能不予以伸縮變通之餘地也。至寺廟或公共處所有住戶者，仍就各戶編組，而船戶在陸上者有住戶或居所者，則不另編戶。此在各省大多又是相同。至於臨時戶的處置，是附入附近甲內。但這種臨時戶，究應編入附近甲內之十戶以內，還是編入甲內十戶以外呢？又鄉間城市都有親屬，其戶長輪流同居，編戶之時，以一戶計或以二戶計呢？這都是與戶籍有關係的。據蘇省的辦法，臨時戶應編入當地附近甲內十戶以外，以示其爲附屬性質，而

免生變動頻繁之弊。城鄉都有親屬，其戶主輪流同居者，應以兩戶計，但將來調查戶口時，須加註明，以免人口重複的錯誤。

總之，分類編戶問題，並不是簡單的。分類過多，則繁雜而易混亂，分類過少，則簡略而難周密。編查保甲的負責人員，固不可拘泥成規，而貴在因地制宜。保甲條例規定由各縣政府酌量地方情形，定其編組方法，實爲允當。

（二）編餘戶之處置　戶數多寡不定，事實上，必難盡合於鄉村十戶爲甲，十甲爲保的規定成數，（在城區，其保甲編組的成數，因人煙較爲稠密，各省又多有變通，如蘇省則規定城區以二十五甲爲一保；如湘省則不論鄉村與城市，因地方習慣，或自然形勢，及其他特殊情形，得酌量增減，但其增減數，每保至多不能超過十六甲，至少亦不能少於八甲；每甲至多不能超過十六戶，至少亦不能少於八戶。）於是便發生編餘問題。對於編餘戶的處置，各地大都依照規定辦理，就是編餘之戶，不滿一甲者，六戶以上得另立一甲，五戶以下併入鄰近之甲；一甲內有絕戶，不逾五戶者，仍自成一甲，一甲內有新戶，不逾六戶者，收爲同甲；其全戶暫時他徙者，應保留其甲之順序，俟歸來時編組之。至編餘之甲，不滿一保者，六甲（蘇省城區十五甲）以上得另立一保，五甲（蘇省城區十四甲）以下併入鄰近之保，保內併入鄰近之甲，未逾五甲者，仍成一保，保內併入或另立之甲，逾六甲者，自立一保。但這種規定恐於編組之時，易啓隨意變通之弊，以致編組法數不能整齊，故事實上應仿照蘇省之特別規定，如無特殊環境上的阻礙，每保只應有一個編餘之甲，每鄉鎮只應有一個編餘之保，以示限制。

此外須附帶注意一事，卽在編查戶口之際，務必翔實，使無遺漏。各地編組保甲，不乏漏戶之弊，考其原因，約有

數點：第一，因編組保甲人員，既缺乏責任心，復少保甲的興趣，而功令急迫，又須在短期限內完成，故於編查時未能盡依挨戶的原則，以致次序凌亂，標準與單位不合，漏戶之弊，自所難免；第二，如在一住宅內，居有數戶者，編組人員因查察不周，僅調查一戶或數戶，而遺漏其中的某一戶，而在初辦保甲時，因人民缺乏保甲的信仰心，亦即不以實情見告，因而發生漏戶。至於僻處山陬的孤戶，更往往爲編組人員所不注意，漏戶亦更易發生。諸如此類的情形，都由於編組工作繁重，手續不易周密的原故，倘以敷衍公事，假造戶口表册，則影響保甲前途更大。

由於這種實際現象的啓示，我們又須接着討論到一個問題：就是在編組保甲之初，應先清查戶口乎？抑先僅查戶而不查口乎？照保甲條例的規定：『編組保甲，應先清查戶口，塡具戶口調查表，編入戶籍册，並逐戶塡發門牌。』（第八條）可是，清查戶口本是地方自治的一種重要工作，事極繁重，殊非一蹴可幾，若草率將事，則易流於不確實，仍不能據爲施政的張本。調查戶口本身與編組保甲雖然是兩件事，但關係密切，要編組保甲，自非清查戶口不可。不過，現在所當注意的，只是先後程序問題。吾人之意，在編組保甲之初，與其先清查戶口，而仍陷於「不翔實」之弊，倒不如先僅查戶，而暫不查口，仿照蘇省辦法，先是挨戶編號，粘貼臨時門牌，暫不查口，同時確定戶長，由戶長推舉甲長，再由甲長推舉保長，迨保甲編成以後，再利用保甲機構，從事於查口的工作，然後發正式門牌，這樣似較輕而易舉，且易避免漏戶等弊。

清查戶口，第一，應先確定清查負責人員，最好由鄉鎮保甲長負實際清查的責任，並由省方派員協助和指導；第二，應確定調查的項目，其主要者，即爲住戶籍貫（本籍及寄籍）及其人口實數，性別、年齡、職業、教育與夫戶長

和親屬同居關係及雇傭情形等，而壯丁人數，尤須特別注意，舉凡普通住戶、船戶、外人戶、寺廟、公共處所及臨時戶等，均須一律清查；第三應確定清查的程序，普通都由縣政府依照省頒格式分別制定各類戶調查表格，如普通戶調查表，船戶調查表，（此二種表格式樣，可以相同通用，祇須分別填注普字或船字）寺廟戶口調查表，公共處所戶口調查表及外僑戶口調查表（須特別注意其職業及發給護照機關，）發交各鄉鎮區負責人員分別填寫，每表至少須同時塡寫二份，一存鄉鎮區，一存縣政府，各鄉鎮區戶口清查完竣後，卽應由縣府派員分赴各地按照調查表挨戶抽查，如經抽查確無遺漏，卽由鄉鎮區公所分別編造鄉鎮區戶口統計表送縣政府，再由縣政府核造縣戶口統計表，除留存一份外，並應分呈民政廳及該管行政督察專員公署查核。至關於各戶壯丁，乃為保「甲」的作用之基件，應另編造壯丁清册，以便壯丁編練及運用時之根據。

此外，與編查保甲之完成極有關係者，尚有數事：

一、辦理聯保連坐切結　保甲制度是具有「縱橫兼備的機構」，就是說，不獨在行政上有「縱的組織系統——之層層相維，幷且在保甲的各分子間尚有「橫的相互責任」之節節相制。此所謂分子間的相互責任——橫的機構，就是聯保連坐切結辦法。聯保所以相勸，連坐所以相糾，以期消弭盜匪，保衞地方，其辦法是各戶戶長應聯合甲內他戶戶長，至少五人，共具聯保連坐切結，聲明結內各戶互相勸勉監視，不為匪，不通匪，不縱匪，如有違犯，他戶應負隨時勸誡監視或密報之責，倘徇情隱匿，除當事人應依法治罪外，其餘各戶亦均須連坐治罪。取具此種聯保連坐切結，應由甲長將政府規定表格面交各戶戶長，依照格式塡具簽名，不能親書姓名者，得請人代書，但須在姓

名之下，蓋章或捺指印，並由甲長簽押，以昭慎重。由此，我們可以知道，透過保甲組織的人民，是有兩個特徵：一是個人彼此間的關係異常密切，須負「禍福與共」的相互責任，二是任何人都不能「獨善其身」，亦即任何人都不能「擅自爲非」。此種辦法如能切實施行，則人民的行動，至少在消極方面，可以納入一定的軌範，以達到安定社會秩序的目的。日本併吞朝鮮以後，深恐當地人民有意外的異動，即以連坐辦法來箝制人民的行動，以遂其統制異族的目的，就是一個例證。往時我國歷代均有株連之法，其作用亦都與此相同。

惟是在實行聯保連坐之時，事實上有一種困難，我們不能不顧到。這種事實上的困難是什麼呢？就是人民良莠，鄰里知之最詳，各戶既須聯保連坐，則良善之輩自不願與有盜匪嫌疑者同具切結，必致疑慮觀望，使進行上發生阻礙。所以，如果查知其人眞爲盜匪，固可依法懲治，以絕根株，而於有盜匪嫌疑者，則應開其自新之路，先由鄉鎮保甲長分別查明，准其覓保同具切結，悔過自新，如此，則匪有自新的機會，人無懼匪的疑慮，聯保連坐切結亦就可以順利推行而無所窒礙了。

不過，吾人須注意一點：聯保連坐源於古代社會原始的「集體責任」（Callective responsibility）之意。衡以我國現行民刑法所採之「個人責任主義」（Individual responsibility），即一人犯法，祇本人負其責，是相反的衝突的。然政府之所以行此制度者，原爲適應現時紛亂社會之需要，用以防制奸非，我們應認清此聯保連坐是處理紛亂社會的一種權變辦法，一種弭亂手段，決不可視爲經常，且執行之時，其範圍應有適當的限制（以事件之重大者爲限、決不可漫無歸宿，蓋檢舉之項目愈繁，則失察之事件愈多，而應科罪之人亦愈衆，則人民時

夸。連。坐。之。危，政。府。亦。不。勝。其。煩。擾，結。果。恐。利。未。著。而。害。已。烈。也。

二、協訂保甲規約　聯保連坐是保甲制度之消極的主要辦法，旨在防制奸非，安定閭閻；而保甲規約則爲保甲制度之積極的重要設施，旨在協進自治事業完成保甲任務。爲期切實辦理自治，區鄉鎮須訂自治公約；爲期切實辦理保甲，亦須訂定保甲規約。自治公約，純以自治事務爲範圍，而保甲規約則先以保甲事項爲要着，然後漸次及於自治事務。兩者的性質雖有不同，而其精神則無二致。至。其。施。行。的。程。序，則。須。斟。酌。地。方。實。際。需。要。而。定，擇。其。急。要。而。簡。易。者。先。做。所以，保甲條例對於保甲規約應訂之事項，亦規定由保甲會議於左列各款範圍內，依本保需要定之：

一、關於保甲名稱及區域事項。
二、關於編釘門牌及調查戶口事項。
三、關於入境出境人民之檢查及取締事項。
四、關於匪患之警戒、通報、搜查及防禦工程事項。
五、關於查禁非法行爲及糾正不良習慣事項。
六、關於災害之警戒及救護事項。
七、關於水利交通之工程及守護事項。
八、關於保護農林及合作互助事項。

九、關於增進住民智識能力事項。
十、關於名勝古蹟之保護事項。
十一、關於保甲經費之出納保管及公共事項。
十二、關於保長甲長戶長及壯丁怠於職責之處置事項。
十三、關於保甲出力人員之賞卹事項。
十四、關於保甲會議事項。
十五、關於其他維持地方安寧秩序及公益事項。

這樣的規定，用意就在可使保甲人員得有斟酌實際需要，伸縮融通的餘地，不致有拘泥條例窒礙難行之弊。保甲與自治，是殊途而同歸的，所差異者僅爲需要緩急或實施次第而已。保甲規約之協訂，就在使實際運用上得與自治相貫串，規約一經訂定，保甲戶長卽應一律簽名加盟，共同遵守負責推進。不過，同時須注意：保甲規約，並不是一成不變的，凡在規約內所訂事項，經過相當時間，或已辦好一部分，或已有不切地方需要者，則保甲規約，應繼續改訂，所以，實際上如多數保甲長認爲保甲規約，有改訂的必要時，應卽召開保甲會議，重新協訂規約，故對於保甲會議，至少每隔二三月須開會一次，既可檢討過去，且足策勵將來。政府對於保甲規約不宜純視爲官訂的法律，而須在「法律與教化和諧」的原則下，求其合於宋時鄉約之『德業相勸，過失相規，禮俗相交，患難相恤』的基本精神，要本此「教化主義」以建設富於「合作互助精神」的社會，使民衆深切瞭解「羣體社會」之休戚相

關，正如人身之有手足，彼此之間當有公共事業之勸導的義務，養成民衆「自動」的精神，政府則予「被動」的督促，由「官督民辦」而漸進於「自治」之完成。

三、烙印登記民有槍炮　編組保甲的主要消極作用，在肅清盜匪，安定社會秩序，而盜匪之所用以害民及擾亂社會秩序者，厥爲民間私藏的各種槍炮武器，所以編查保甲，同時還要將地方人民——個人與公共法團人員所有槍炮武器一律查明編號烙印，以便確定其主權，限制其使用，這樣，則政府有因槍獲人與因人驗槍之便利，而人民亦不敢「聚則爲民，散則爲匪」了。

四、查報戶口異動　保甲之編組與戶口之淸查，皆所以完成保甲的組織，但時過境遷，人口必有異動，甲戶必生變化，若不緊接着舉辦戶口異動之查報，行見現有的保甲組織，不久又將失其「正確」與「效用」故欲繼續維持保甲組織的完整，非於編查戶口工作完竣後，接辦戶口異動查報不可。惟保甲之戶口異動查報，應與戶籍法之人事登記有別，以手續言，卽前者的辦理手續應較後者來得簡單敏捷易於查報，以方式言，後者之人事登記，重在聲請人自動聲請而前者之戶口異動查報，則重在戶長之報告與保甲長之查察；以目的言，後者人事登記之目的，重在被登記人取得法律上之身份，以維護其自身權利，而前者戶口異動查報之目的，則重在維持戶口正確，以完整保甲組織，幷防制奸宄之匿跡，以登記事項言，在辦理保甲之初戶口異動應行查報事項，分類宜求簡單易行，不必如戶籍法人事登記分類之繁（卽民法上所稱之出生、認領、收養、結婚、離婚、監護、死亡、死亡宣告、繼承九類），祇須分出生、死亡、遷入、徙出四類卽可，以查報期限言，戶籍法規定家長應行聲請事項，期限較長，而戶口異動查報，則

應規定戶長於戶口發生異動後，須立時報告甲長轉送保長鄉鎮長登記，俾得迅速明瞭其異動狀況。蓋此非關民法上的個人權益問題，而乃用以維持保甲組織的完整，與夫防制奸宄的匿跡，維護社會安寧秩序也。

第三節 保甲的教育

保甲編組工作完成以後，保甲組織已具規模，但這種組織的完成，只是形式的，倘僅有保甲的形式，而無保甲的精神，則亦徒為一種裝飾品，決不能發揮保甲制度的效用。吾人須知：保甲效用之能否發揮，是要看各種保甲任務之能否履行，而各種保甲任務之能否履行，又要看各級保甲人員之是否具有保甲的知識和技能。清黃方鴻在福惠全書裏說：

『保甲之安擾，視乎其法；保甲之興廢，視乎其人。法之不善，有擾而無安；人之不得，名存而實亡。』

所以保甲的成功，不獨是要有健全的保甲組織，尤在組織運用之得法，而運用之得法與否，皆視得人與不得人。此所謂得人，其條件有二：

一、明職守。

二、負責任。

各級保甲人員如能明職守，負責任，則得人問題就解決了。但必如何始能使保甲人員明職守，負責任，則端賴於保甲的訓練，這就是現在要討論的保甲教育問題。保甲教育成功了，纔算是保甲的真正成功。

近時一般保甲人員——保甲戶長，及一般自治人員——區鄉鎮長副，都是由地方推定的，品行或皆純良，識

力恐有未逮，無論從作育人材方面或從甄別人材方面着想，都須要加以嚴密的訓練。

關於討論保甲教育或保甲訓練問題，首應述及者，是保甲訓練的對象。

保甲訓練的對象，約可分爲次之四種：

一、鄉鎭長——其職責是秉承政府之命，指揮監督所屬保甲長執行各種保甲任務。

二、保甲長——是保甲的幹部人員，受鄉鎭長之監督指揮，負實際的保甲任務。

三、保甲壯丁——凡保甲內滿二十歲至四十五歲之男子，均爲壯丁（此項年齡係根據保甲條例第二十三條規定。修正各縣編查保甲戶口條例第二十八條則定爲十八歲以上四十五歲以下。）以其年壯力強，須負捍衛地方之責，故應予以特別訓練。

四、保甲民衆——此係指保甲制度下，除上述人員以外的一般普通民衆而言。因爲要希望他們深切同情保甲，協力推進保甲，亦應予以訓練。

凡此四類人員固皆爲保甲訓練的對象，然而以其所屬性質不盡相同，訓練的方法自不能不有個別的劃分。換句話說，保甲教育的實施，是不能用同一方法的。鄉鎭長有鄉鎭長的訓練方法，保甲長有保甲長的訓練方法，壯丁有壯丁的訓練方法。而且同是鄉鎭長，同是保甲長，同是壯丁，一因所處自然的或社會的環境各異，二因知識程度參差不齊，對於訓練區域之劃定與訓練教材之編製，亦不能完全相同。就訓練區域言之，有採用集中制者，有採用分散制者；就教材編製言之，有初中程度者，有高中以上程度者。集中訓練乎？抑分散訓練乎？教材宜淺乎？抑宜深

乎？凡此皆須斟酌實際情形，以制其宜，不可強同一律。茲分論之。

一、鄉鎮長的訓練　鄉鎮長介於政府與保甲幹部人員之間，司承上啓下之責，在地方上的地位比較崇高，以其人數並非如保甲人員之多，似以集中訓練爲宜。但集中訓練的地區，在蘇省是設鄉鎮長訓練所於該管行政督察專員公署所在地，由專員兼任所長，在未設專員之區，則由民廳委主任一人充任之，召集各該區所屬各縣鄉鎮長訓練之；在浙省則由各縣設立鄉鎮長講習會，加以訓練；而在贛省的聯保主任，（該省係行純粹保甲制度，非與自治同時並行，故無鄉鎮長之設，但聯保主任的職責卻相當於鄉鎮長。）亦就各行政督察專員區設特別幹部訓練班，輪迴調所屬各縣聯保主任，集中訓練。鄂省則在省城設鄉政人員訓練所，專門訓練各縣各鄉聯保主任及聯保書記。亦採輪迴調訓辦法，並爲邊區各縣受訓人員便利起見，復於行政人員所在地設立鄉政人員訓練分所。其他各省，亦復各不相同。惟吾人之意，對於鄉鎮長的訓練，蘇制比較妥當，其利有三：一是教材易於劃一，二是管理易於整肅，三是訓練人員易於支配。若集中於縣，則於經費上和人事上多覺不甚經濟，若輪迴調省受訓，則長途往返不便，所費自亦較多。這是關於訓練方面的。至於課程教材，普通都分爲學科與軍事兩種，而吾人之意，因鄉鎮長大多是老成持重之輩，似以偏重學科及精神訓練爲宜，學科應注重灌輸普通知識，故其主要課程應爲：（一）黨義，以三民主義的民族主義及民權初步爲主要教材；（二）公民常識，以中國歷史地理摘要及國民對於國家社會之應負責任及應盡義務爲主要教材；（三）保甲須知，以保甲之意義，效能及關於保甲與自治之各項章制爲主要教材；（四）新生活運動須知；（五）國民經濟建設運動。教材宜簡要，不宜繁雜。據二十四年度江蘇省各縣鄉

鎮長教育程度統計，總計六十縣，鄉鎮長八千餘人，不識字者一三〇人，受私塾教育者三九七六人，受小學教育者一二八四人，受中等教育者二〇二六人，受大學教育者一八五人，其教育程度如此參差不齊，對於教材編製，最宜深淺折衷，或者，如能依其教育程度分組集合訓練，更爲妥當。至如一般文化較不發達之省區，其鄉鎮長的一般知識程度較爲低陋，尤應採「因地制宜」的原則，教材文義，悉宜淺近，切於實用，俾易領會。

二、保甲長的訓練　保甲長爲保甲幹部人員，每省的保長總數平均約在五萬以上（如蘇省保長總數計有六萬八千餘）每縣約在三四百以上至三千餘不等；而甲長總數則更多，平均約當保長總數八九倍以上（如蘇省甲長總數計有七十一萬七千餘）每縣約在二三千以上至一二萬餘不等。以如此衆多人數，要在省城或行政督察區輪迴集中訓練，事實上當感困難，故宜以縣區爲其訓練地方的範圍。但保長與甲長，應混合訓練乎？抑分開訓練乎？試以江蘇爲例：蘇省各縣訓練保甲長的方式，約分爲下列三種：

（一）保甲長分區混合訓練。（如豐縣，一次訓練完畢。）

（二）保長分區集中訓練（如崇明、淮陰、東台、南匯等縣，分兩期或三期訓練完畢。）

（三）全縣保長集中縣城訓練。（如啓東縣是兼採（一）（三）兩種方式，先行分區混合訓練保甲長，繼在縣城集中訓練保長，如南通縣則兼採三種方式，將全縣劃分爲六混合區，原有自治區仍設一訓練所，分三期訓練完成。第一期集中保甲長在混合區內訓練。第二期各保長在混合區內集中訓練，而甲長則歸原有自治區內訓練。第三期集中全縣保長於城區舉行總訓練。）

上述三種方式，據蘇省各縣實行以後的經驗，以第三種方式較爲妥善。我亦以爲保長與甲長不宜混合，而以分開訓練爲宜。以其任務不同，教材不可混統，且甲長人數太多，分子複雜，程度不齊，施教亦不易劃一。所以爲求施教及管理兩方面的便利，與夫訓練人員易於支配起見，保長應集中縣城訓練，設保長訓練所，由縣政府負責主持辦理。至於甲長，則由縣政府督飭各區設甲長訓練所，分別集中訓練。其訓練人員最好由各區小學校長、教員、民教館長及鄉鎮長等兼充之，縣政府則派員分赴各區作精神講話，保甲長訓練課程，學科與術科應並重，除灌輸普通公民常識外，尤須以保甲實習爲中心，不但要具備保甲的基本知識，幷且還要養成實施保甲任務的技能。教材編製，務求切合實用與簡易淺顯。不過保甲長人數既衆，分佈又廣，知識程度之參差不齊，當更甚於鄉鎮長，尤宜依其程度之高下，各分爲甲乙兩組，識字者爲甲組，不識字者爲乙組，甲組悉照規定科目受訓，乙組除聽講外，須受初步的識字訓練。保甲長訓練所各以甲乙組分別教室訓練爲原則，其有特殊困難者，得以複式教育法行之。至於各戶戶長，可不必設所訓練，宜採普通宣傳，巡迴講演，此項工作可由各縣社教機關擔任，並充分舉辦民衆學校或成人補習教育，使他們對於保甲有相當的認識。或採用保甲小先生制，以灌輸保甲知識於其家人，亦有相當效果。

總括言之，鄉鎮保甲長的訓練，其旨趣是在使他們能成爲推進保甲制度的中堅分子，爲領導民衆的幹部人材。完成保甲，亦即所以奠定地方自治的基礎。言其訓練區域，鄉鎮長以集中行政專員所在地訓練爲宜，課程應着重學科；保長以集中縣城訓練爲宜，甲長以分別集中各區訓練爲宜，課程宜將學科與術科並重，各依其知識程度之高低，分組訓練，教材務求簡易淺近，合於實用，切忌好高騖遠，轉致不落實際。此外，爲訓練鄉鎮保甲長所應共同

注意者，尙有數事：

第一、訓練期間問題。鄉鎭保甲長多是有職業的，對於訓練時間之支配，自當以不妨礙他們的職業爲原則。他們的職業多屬於農，所以，其訓練時期，以農隙時爲最適宜。而其訓練時間，不宜太短，太短則訓練流於虛泛，不切實用；亦不宜太長，太長則流於厭煩，易起騷擾。各地對於此種訓練時間的規定，普通爲三星期或四星期，我以爲時間長短不宜呆板規定，須視受訓人員知識程度之高下或知識感受力之大小爲衡；事實上非二三月或三四月不足以完成訓練工作者，則可酌量延長之，但訓練工作務宜緊張，不可苟息延宕時日，使財力人力兩受浪費。此其一。

第二，訓練目標問題。鄉鎭保甲長的訓練方法雖不盡同，但目標則須一致。若不揭示中心目標，則易使步調雜亂，力量分散，保甲原是變亂社會下的權宜救濟之策，而值此非常國難時間，更應使其能具備非常時期必需的知識和能力，故其訓練目標，至少應有這三項。（一）發揚民族意識，爲精神訓練目標；（二）發展國民經濟，爲知識訓練目標；（三）充實自衞及禦侮能力，爲軍事訓練目標，保甲知識之灌輸，只不過爲此三種目標之基礎知識而已，而保甲之運用，則應以此三種目標爲其樞紐也。

第三，訓練生活問題。我國民衆一向過着散漫無紀律的生活，守時間的觀念淡薄，爲公的精神亦甚頽廢，故做事每不起勁，效率極少。我們對於鄉鎭保甲長的訓練，除增進其知識能力外，務須注意這種現象的糾正，實施訓練時，他們的生活卽須一律軍事化，並用保甲編製方式，實行教室寢室膳堂等起居飲食上的嚴格管理，雖未能使其在短期間內養成，但應利用機會予以生活上的親切體驗，我相信定能收到相當效果的。

三、壯丁的訓練　訓練壯丁，有兩種意義：一是造成民衆武力，擔負自衛的責任；二是養成軍國民資格，以爲將來徵兵的基礎，故壯丁訓練實爲保甲中的一種重要的積極工作，在保甲的進程上，是由「編戶」之政而進於「編伍」之政，亦即由「團」的組織而進於「練」的運行。但究應如何實施訓練，此乃尙待深加研究的問題。現在各省壯丁訓練，固已先後舉辦，然尙在試行時期，而未達到成功的階段。由試行以至成功，其間必須具備三個原則：一須經濟，二須有效，三不擾民。原則之實施，端賴妥善的方法，而訓練的方法亦有數點宜加注意：

（甲）要確定壯丁甄別標準　凡滿二十歲至四十五歲之男子，都是壯丁。數量既多，品類必雜，或爲良民，或爲莠民；或有資產或無資產，或有職業或無職業。若一律予以編隊訓練，勢必窒礙難行，或將不易收效。大抵無業的遊手好閒之輩，品質必多惡劣，此種人應另設法救濟，使其改邪歸正，不可編入壯丁隊。甄別壯丁之標準，應就有身家職業及資產者，儘先抽調訓練，以免不肖分子乘機從中作亂。（廣西編練民團，乃採普徵主義，並無身家職業資產之限制，凡在廣西省內居住二年以上有固定住所者，均有應徵的義務，此係全屬軍事立場，又當別論。）例如蘭谿縣第一次舉辦壯丁訓練時，因未注意壯丁甄別，結果歸於失敗，至第二次確定壯丁人選標準，始獲相當效果，可爲殷鑑。此其一。還有現任公務員，學校教職員，及在校肄業學生，因其職務性質與普通民衆不同，亦不宜混合編訓，蘇省對於上述各種人員，且規定「得延緩其受訓練之時間」（江蘇省通飭淮海銅五行政督察區所屬各縣訓練壯丁辦法大綱第四條）廣西徵練民團，亦即壯丁訓練，對於上述三種人員，亦有緩徵的規定，蘇省諒係仿於此者，再對於高中以上學校正式畢業者，復規定「均得免除其受訓練之義務」（前項大綱第三條）廣西則規定

除心身殘廢者外，凡有專門學識特殊技能呈經駐省最高軍事機關核准者，亦得免徵，法旨亦大略相同。浙省對於緩徵免徵辦法，大體與桂省無異。凡此辦法，均允當可行。此其二。凡此二種甄別標準，都是實施編選壯丁時所應特別注意，不可以其皆爲壯丁，強同一律。

（乙）要採用分區分批集中訓練　全縣壯丁數額，至少總在六七萬以上，多至十數萬，要集中在一個地方來訓練，事實上必不可能。要將全縣壯丁同時訓練，事實上更不可能。由前言之，則宜分區；由後言之，則宜分批。分區分批辦法，乃所以調度人力和財力，俾易順利推進。分區宜以鄉鎮爲單位，分批即須分期舉行。至所謂集中訓練，係指別於就地分散訓練而言，集中訓練必須集合在一個固定的地點，實施軍隊化的統一教練，雖不若就地分散訓練之簡而易行，但精神較易整肅，而效力亦較優宏。

（丙）訓練時間與訓練幹部問題　現時各省規定壯丁訓練，均在農暇之時舉行，俾得不妨礙其日常職業，斟情酌理，原則至當，毋庸疑議。但訓練時間之長短，則須細加考慮。現在各省對於壯丁訓練時間，普通都在一百五十小時以上至二百小時以下。以此百數十小時的短短時間，欲求操練動作之純熟整齊，已屬非易，又何能語於攻守防禦之術？吾人固不能期其如正式軍隊一樣，但至少總須學會軍事上的基本技術，以爲自衛禦侮之用。在人力和財力的可能範圍內，及不妨礙農時的原則下，自宜斟酌實際需要情形，對於訓練時間須爲適當的支配。不過，能否收到訓練的實效，初非僅關繫於訓練時間之長短，而訓練幹部人員之優劣，亦極有關係，如果訓練幹部人員，學術優良，教練得法，管理有方，亦未始不能在短時間內收到相當的效果。現在各省壯丁訓練，分爲軍事的與政治的

兩種，而尤注重於軍事；擔任壯丁的軍事訓練人員，多係調派保安隊的上等士兵，駐防軍隊的上等士兵，及曾經訓練而成績較優的壯丁。這種教官本身既缺乏軍事知識，更缺乏訓練技能和方法，甚或對於壯丁訓練的意義，尙不能充分了解。至於擔任壯丁的政治訓練人員，又多爲曾受訓練之鄉鎭保甲長，其能勝任愉快而克盡厥職者，則寥若晨星。訓練幹部人員既如此不能循序善誘，而訓練時間又甚短促，試問怎能有優良的成效？此訓練幹部之應嚴加考核與愼重選用，而與訓練時間有密切關係者也。對於軍事訓練人員，宜由行政督察專員就保安警察官佐派充之；政治訓練人員則由各縣縣長就本縣社教機關及各學校教職員派充之。壯丁受訓期滿以後，即一律編爲壯丁預備隊，保設支隊，編成若干班；鄉鎭設分隊，編成若干支隊，區設中隊，編成若干分隊；縣設大隊，編成若干中隊。擔任地方保衞之責。每年農暇時擇定日期與地點召集訓練一星期，除復習各項術科外，並得酌授其他必要科目，以增進其知識。所有大隊，中隊，分隊，支隊，各設隊長，分別由縣長，區長，鄉鎭長及保長兼任之，支隊下各班設班長，由甲長兼任之。

（丁）服裝膳宿槍枝及替代問題　服裝須求一式，這是軍事訓練應具的形式。有人說：要農民新置軍服，對於無資力的人不無困難，且壯丁訓練在精神而不在形式，故於服裝不必苛求一律，只消用平日所着的短衣就够了，又何必另製服裝？這種顧全事實的辦法，固自有理，然而服裝太雜亂了，弄成五光十色，影響於精神者殊大，我以爲壯丁既要受軍事訓練，至少服裝式樣是須一律的，或者不用軍服，而用一色短衣褲，似亦不失爲一種折衷辦法。不過，如果規定壯丁人選須以有資產職業者爲限，則另置布料軍服，所費不多，當亦無甚困難，能照這樣辦理，服裝

問題卽可解決了。復次，關於膳食問題，應由壯丁自備，如果以鄉鎭爲集中訓練的單位，而在每一鄉鎭中擇定一適中地點，集合訓練，以三小時爲限，則與家居距離不遠，散集便利，食宿可無問題。至於槍枝，亦應以壯丁自備爲原則，此在人民自衞槍枝較多之區，自易辦到。但在人民自衞槍枝極少的地方，或人民財力不能自備時，或舊有自衞槍枝不適用時，得儘先借用地方公私所有的槍枝。若蘇省松江等區，因人民自衞槍枝甚少，乃置備木槍代替，此因不得已之事，但教練時動作不能正確，用法亦不切合實際，欲其實彈練習，則更不成，此應設法補救，不可敷衍了事。最後關於替代問題，極堪注意。我國一般民衆向惡當兵，俗語「好鐵不打釘，好男不當兵」就是這種觀念的充分表現。今以壯丁訓練注重軍事，遂視壯丁訓練爲抽丁徵兵，民衆既對壯丁訓練而生畏心，則躊躇趦趄，難見踴躍，故規避頂替的流弊，必在所不免。聞河南在初舉辦壯丁訓練時，常有雇用流氓或遊惰不良之輩冒名代替受訓的情事，甚至一人而被雇至三四次之多，若此而不嚴加查察戒拒，則不獨減失壯丁訓練的本意，且足助長不良分子作惡的技能，而煽惑之患，或將以時而起，補救之法，惟有一面廣事宣傳訓練壯丁的意義，使人民了解信服，一面並由政府妥爲規定冒名頂替受訓之事前預防方法及事後處罰辦法，以昭炯戒。

最後，講到保甲民衆的訓練，胥賴於民衆教育之普及，以民衆教育的方式，灌輸保甲知識，促進民衆對於保甲制度應有的認識。此種保甲的民衆教育，在江西有一種特殊的制度稱爲「保學」，而此保學，亦就是民衆教育的一種，考其命名之意，是利用保甲組織，以「管教養衞合一」的方式，於每保設立保學一所，以本保之整個社會爲施教範圍，全部民衆爲施教對象，徵派保內學齡兒童及失學成人強迫入學，故其保學內部之編制，有兒童班及成

入班，除識字及公民常識等課程外，尤注重於就所在保民衆的固有職業，指導其生產方法之改進，提倡合作，並策勵參加村政改進及文化建設等事業，其旨趣固不僅在保甲知識之灌輸已也。江西自辦理以來，獲有相當成效，我覺得這種以保爲單位的民衆教育的好處，是在能納保甲於教育之中，使民衆心目裏深刻的存在着保甲的印象，無論在保甲立場上或教育立場上，都是值得參考的。不過，該省規定保學經費由各保自行籌措，甚且還可以按戶分攤，這種自給自辦的辦法，恐事實上困難甚多，不易廣爲推行，在教育設施上恐亦不易整齊劃一，即就師資一項來說，每縣之保平均不下千餘，就有千餘個保學，其師資如何支配與選用，均須愼重規劃，若任各保各自爲政，則師資必多不良，影響教育效率至重且大。贛省卽已感覺到此種病象，如由縣政府以統制方式統籌辦理，或較能獲收宏效乎。

第四節 保甲運用問題

一、保甲運用的意義　保甲的組織是屬於制度方面的，是一種靜的機構；保甲的訓練，是屬於人事方面的，是一種動的功能。必須加強這種動的功能，始得運用靜的機構；同時，亦必須健全組織方能運用順利。但保甲組織與保甲訓練之完成，還只是保甲制度之抽象的主體工作，如何使此抽象的主體工作具體地策用於客觀事物的需要，卽爲保甲運用問題。

所謂保甲運用，有兩方面的意義：一方面是利用保甲組織，促進其他事業之設施或他種制度之樹立，而達於順利者，謂之「保甲運用」，另一方面是因他種事業或制度之設施，借助於保甲一部或全部的機能，而爲其應用

的技術者，謂之「運用保甲」前者以保甲制度之自動的機能為主體，備推進之功能；後者以保甲制度之被動的工作為主體，收適應之效力。這兩方面的意義，只是一物兩用，保甲運用的方式或方法雖有不同，而保甲機能之具體策應於客觀事物者則一。

二、保甲運用問題的核心　保甲制度的成功，非獨在於形式之完整，尤在於精神之健全，而其形式和精神之具體的表現於事功者，又端在於運用之得法。如能善於運用保甲，則可為地方興利除弊；反之，則適足以勞民傷財。故保甲之安擾，固視乎法與人，而人之運用方法適當與否，實又為保甲運用問題的核心。運用保甲，原無一定成規，其運用方法的決定，貴在因「時」因「地」因「事」因「勢」以制其宜。申言之，就是必須體察社會實際情形，與夫人民的迫切需要，復斟酌人力財力，定其實施的緩急先後程序，庶能宏收實效。此種運用方策措施上的原則，還是比較抽象的，至在臨赴事功之時，又當如何取捨，期能確合原則，則又胥視整個運用的核心問題確定以為斷。此運用問題的核心，可從「人」的，「財」的，「術」的三方面論之：

（1）關於人的方面者　此所謂「人」，即係指鄉鎮保甲戶長的人選而言。前節保甲的教育，即在訓練保甲人員的能力；保甲人員有了充實的能力，始能運用保甲。但現在所說人的問題，範圍較廣，舉凡自縣長以至區鄉鎮保甲戶長，都各負有特殊的而又連帶共同的責任。縣長居於領導地位，須統籌策進保甲的方案，其人須精明幹練而有事業心。區鄉鎮長都是保甲組織中負有承上接下之扶導責任的主要人物，也就是推行保甲任務的關鍵所在，其人須有熱心服務不辭勞怨的精神，與夫瞭解法令明辨事實的智力。保甲長是保甲組織中的幹部，正如軍

隊組織中的連排長一樣，負有表率民衆推行實際保甲任務之責，以保甲單位繁多，甲長無慮萬餘，保長亦不下千數，欲求其悉具德望才幹，事實上固屬難能，但至少應爲良民，若以莠民直接辦理保甲，鮮有不以利民者害民，蓋以己之不善，何能教人以善？己之爲惡，何能誅人之惡？故其人選須以能「奉公守法」爲主要條件，戶長居於保甲工作階段上的最下層，亦是保甲任務現諸事實的最後一步，戶長純處於法律上所賦予的地位，其行使職權，自不如區鄉鎮保甲長之繁難，其人選但合「齒德較尊」的標準就夠了。

上述鄉鎮保甲長人選標準，多係原則，惟實施時困難甚多，難如吾人願望，而以保甲長爲尤甚，此種實際困難，主要的有如次之二點：

第一點，職責過於繁重。 大凡一般縣府區署事宜，都是責令聯保辦理，而縣政府又多轉飭保甲機關辦理，政令紛繁，督責苛細，心力既感煩擾之中，動作又有應此失彼之嫌，其影響所及，勢必虛文搪塞，或借端規避，即使眞要想從好處去做，亦是力與願違，所以各地保甲幹部人員每有因此而請辭者，請辭不得，便只好虛應故事，敷衍塞責，其補救之法，現在各省大都訂定考核獎懲辦法，對於盡忠職責的，酌予嘉獎；對於怠忽任務的，酌予懲戒。這種樣的事後補救辦法，固爲一般行政上通行的慣例，但發生效力極少，同時尤宜從積極方面，量其能力所能及者，責以負擔相當的任務，不可加以過分的強迫，故督責忌苛細，政令之行，宜有緩急先後，等做好了這一件，再做那一件，故政令忌紛擾。

第二點，地位過於低微。 保甲幹部人員，是聯繫政府與民衆的橋樑，居於實際負責的領導民衆地位，絕非從

前的地保總甲所可比擬。然而潔身自好或稍具德望才幹之士，每多囿於傳統的舊觀念，鄙薄保甲長而不爲，而一般民衆更亦以對待地保總甲的態度對待保甲長，誤認保甲長就是徵役承差的頭目，例如派差催稅，都是民衆怕見之事，故民衆對於以前地保總甲多望而畏之，鄂省民間至今尚有「保甲長腦袋癢」之諺，儘管怎樣提高保甲幹部人選的標準，而任之者仍多屬庸懦莠雜之輩。王陽明說：『大抵立法弊生，必須人存政擧。』若不設法尊崇其地位，或使其澈底認識保甲長之地位，恐賢者避而遠之，不肖者趨而近之，「君子之道消」而「小人之道長」，保甲長的職位，將成爲「假公濟私」的工具了。其補救之法，卽地方政府長官，宜如王陽明所說：『厚其禮貌，特示優崇，使之分投巡訪勸諭，深山窮谷必至，教其不能，督其不率，面命耳提，多方化導，或素習頑梗之區，亦可間行，鄉約進見之時，諮詢民瘼，以通下情，其於邑政，必有裨補，若巡訪勸諭著有成效者，縣官備禮親造其廬，重加獎勵』（申行十家牌法）或仿呂新吾辦理保甲辦法，對於保甲人員之著有成績者，或鼓樂結綵送之還鄉，或題贈匾額，以示優異。這樣，則保甲人員的精神可以得到愉快和興奮，庶幾教化興行，風俗可美，政令推行亦就可望順利了。

（2）關於財的方面者　此所謂「財」卽係指保甲經費而言。保甲經費，可依保甲工作的性質，分爲次之三種。

（甲）保甲編查費——凡爲編組保甲淸查戶口所需用者皆屬之。其中約包括編查委員薪膳宿及紙張筆墨費，表册印刷費，門牌及保甲長辦公處掛牌費，鄉鎮公所及保甲圖記刊刻費，宣傳費，講習會費，繕寫費，縣長巡視抽查川旅費及民有槍炮登記烙印費等，這都是擧辦保甲不可缺少的正當開支。

（乙）保甲訓練費——凡爲訓練鄉鎭保甲長及壯丁所需用者皆屬之。其中約包括鄉鎭長訓練費，保甲長訓練費及壯丁訓練費三種，亦是保甲編組工作完成後不可缺少的正當開支。

（丙）保甲經常費——凡爲維持保甲組織推進保甲事項所需用者皆屬之。查修正編査保甲戶口條例對於保甲經費，曾有規定（第十九條第八項）嗣以此事關繫保甲甚大，殊非抽象的二十餘字的條文所可了事，復制定保甲經費收支暫行規程，關於保甲經費的來源，用途，開支限度，報銷，及層次審核辦法，都有詳細的規定。據該規程第二條規定：「保甲經費以五元爲限，」「聯保辦公費，由各保長會議決定」（第三條）；經費之來源，爲「原有地方公款或公產收益，保內殷實紳商特別捐助。如無上項收入，或不足額定數時，得就住戶中有力擔負者分別徵收，以收足額定數爲限，但每戶每月至多不得超過一角。」

考此項規程的用意，在積極方面，原爲參照市自治經費向市民徵收支用的辦法，用以試驗並養成保甲居民的自治精神；在消極方面，原爲限制漫無標準的攤派。各省對於保甲經費之籌措，大都參照此項規程，但以各地方實際情形不同，亦有略事變通者。不過自此項規程頒行以後，各縣保甲經費，雖已不復如前無限制的隨意徵取，然而流弊依然難以盡免，如浮收濫支侵吞等情弊，仍時有發生。所以二十五年十月間，行政院爲體卹民情，嚴禁浮收保甲經費起見，復重申前項規定，通飭各省政府遵照切實監督辦理，再不得有法外需索情弊，以免閭里騷然，影響阻礙保甲事務之推進。

抑更有進者，保甲經費既以保甲區域爲徵集的單位，則因保甲有貧富大小衆寡之不同，而徵集經費之難易，

亦自懸殊，在富庶之保，每月負擔力或可幾多倍於法定數額；而在貧苦之保，雖欲湊足區區五元之數，亦煞費周章。所以，在法令與事實之間，允宜設法兼籌並顧，斟酌貧富情形，量予損益。惟根本的最好解決辦法，應改攤派爲統籌。「關於保甲經費之籌集，徵收保管支用及辦理報銷事項」（修正編查保甲戶口條例第十九條第八項）雖爲保甲長職務之一，但不宜太拘泥法令，而置實際困難於不顧。蓋以無薪給的保甲長，而予以攤派之權，強徵勒索，自所難免也。去年九月立法院修正通過的保甲條例，規定「保甲經費應列入縣預算，由縣政府撥給之。」（第三十條）又其對於協訂保甲規約所列各款，關於保甲經費者，亦僅言「關於保甲經費之出納保管及公告事項」（第二十二條第十一項），並不責予保甲長以「籌集徵收」的職務。這就是廢除民間攤派，改由縣政府統籌的辦法，實較前項規程爲妥當。我們希望各省縣均即改照保甲條例辦理，改攤派爲統籌，這是最允當的辦法，應認爲推進保甲的一種當前急務。

總括言之，保甲編查費與保甲訓練費，都是一種臨時所需的經費，保甲編查與保甲訓練的工作完成之後，即無此種費用的開支，以其工作乃短時期的，不難採用特別籌措辦法，問題尚少；至維持保甲組織，而使保甲事務運用進展，以其工作乃長時期的，則其所需的保甲經常費，關係至大，非統籌全策，無以善其後。歷代推行保甲，每坐「無以善後」之弊者，大多以此，例如北宋熙甯時創行保甲，因「賞錢」「衣裝」之設置，苛責於民，遂成虐政，可爲殷鑑！

（3）關於術的方面者　此所謂「術」，即係指運用保甲的政策或方法而言。此種政策或方法，乃是因時、

地、事、勢，以制其宜，臨機應變以盡其巧，似無若何原則可論，但怎樣才能控制技巧的機能，是又不可不具備主觀的和客觀的兩種條件，而爲適當的處理，欲求事務處理的適當，這就有「術」的問題存乎其間。

所謂主觀的條件是什麼呢？就是健全保甲組織。保甲本身的組織健全以後，始能使保甲進於運用的階段，此理甚明，毋待細論。但其運用的效率，仍當以有利於保甲組織，而益使發揮保甲功能，與夫促進於地方自治者，始爲合理。此其一。又政府舉辦保甲，其旨趣，一在消極的維護地方安寧秩序，一在積極的推進地方建設事業，就保甲體制言，原有其一定的法式；以保甲任務言，亦有其多方的功能。所以，保甲推行的責任，有輕重之別；保甲運用的對象，有主從之分。因爲這樣的緣故，我們就不能以無限之責任，課於保甲，亦就是不能視保甲爲「絕妙法門」或「萬應靈膏」把各種推行的地方政令，都叢集於保甲一身。蓋以若將地方上的大小事務統列入保甲範圍，甚至視保甲長爲徵役承差的頭目，一切皆責成於保甲長，其影響所及，「易啓民衆以怠忽心理，積時稍久，在人民則彌覺責任繁重，難勝艱鉅；在政府則勢將以無窮之熱望始，而以無結果終」。此其二。凡此構成主觀條件的兩點——健全組織與有限責任，我們是應認識清楚的。

復次，所謂客觀的條件是什麼呢？就是適應環境需要。保甲運用的方法，不特因時而異，亦因地而異；不特因時因地而異，又因事因勢而各不同。故必須明辨地方環境之所需，愼擇其輕重緩急，酌定先後程序，擬具運用方案，循序漸進，切實施行；既不可本末倒置，更不得操切從事。所謂「適應環境需要」者！就是所舉辦之事必須爲一般民衆所急切需求，且與他們有切膚的利害關係，這樣，既易宏收實效，且可加強人民對於保甲的信仰，不然，則其事雖

能勉強運行，亦屬不能持久，且終至於擾民。蘇省府當各縣開始運用保甲時，以各縣所擬運用方案，或條目紛繁，一時不能並舉，或程序失次，不切地方需要，曾經加以詳細審核，訂定運用保甲原則四項，確爲允當可行，足資參考，其四項原則是：

一、運用須有分別，責令鄉鎮保甲長所擔負之任務，必其能力所能擔負者，不可施以過分之強迫；

二、運用須有程序，必須量事件之緩急，分別先後，次第舉辦，不可同時並舉，使鄉鎮保甲長無法應付；

三、運用事項，須適合環境需要，擇其與人民本身有切實利害者，使其樂於從事；

四、運用事項，須顧及鄉鎮保甲長之身份，以改正從前卑視地保總甲之觀念，不可令其服賤役。

以上所述「人」「財」「術」三方面的問題，都是保甲運用策略上的要務。「明其原則，審其機宜，挈其核心，別其步驟，據實推進，」則保甲工作，可毋慮中斷了。

三、保甲運用的事例及實效　保甲運用的事例很多，稽考於歷史而可得者，計有下列許多種：

（1）有運用於催納賦稅者；

（2）有運用於徵工服役者；

（3）有運用於協辦警政者；

（4）有運用於辦理戶籍者；

（5）有運用於推進教育者；

(6)有運用於改進農事者；

(7)有運用於禁政設施者；

(8)有運用於勸農修法者；

(9)有運用於改良風俗者；

(10)有運用於防奸除盜者；

(11)有運用於推行徵兵者；

(12)有運用於其他政令之推行者。

這許多保甲運用的事例，只是說明保甲運用的範圍，幾於無所不及，但在運用時切不可爲多方面的兼程並舉，務宜斟酌實際需要的緩急，定其先後次序，這就是說，在同一的「空間」內，不可兼容兩物；在同一的「時間」內，不可並舉兩事，目標要單純，手續宜簡易，事情要一件一件的做，此事做好，再及他事，工作的進程雖較遲緩，而其成效則較迅速而確實。總之，運用之方，貴在因時因地因事因勢，以制其宜，而運用之者，固皆存乎其人，正所謂要「神而明之，變而通之」了。

現時各省保甲運用的事例，因各地需要情形不同，自亦不能一律在保甲初成，其基礎尚未十分鞏固的時候，運用之事，宜擇其簡易者先做，在各種積極建設事業的條件尚未具備的時候，宜從消極方面的基本工作先行着手。例如江蘇省在二十四年度所確定的運用保甲的範圍，計有四種事項：一、防治盜匪，二、禁煙禁毒；三、徵工浚河；四、

強迫識字教育。其他的事情則俟保甲基礎鞏固後，再行酌量推進。該省各縣對於保甲運用，除運用以協助辦理重要政令外，大抵江北各縣，因匪患未靖，治安堪虞，多以運用保甲組織，充實民衆自衛力量為先務；江南各縣，因地方較安，財力較裕，則多運用保甲組織，以促進地方的建設事業，這就是所謂因時因地因事因勢以制其宜，固不能亦不可有一定的成規可資準繩也。

至於保甲運用的實效，有確實的統計可考者，亦惟江蘇一省，該省各縣運用保甲的實績，可分為消極的自衛與積極的建設兩方面來說：

第一，關於自衛方面者，統計設置守望所共一萬一千五百零七所，建築碉堡共三千九百三十一座，編組巡邏隊共五千五百九十二隊，成立檢查船隻辦公處共一千三百九十七處。各縣保甲戶長協助查緝匪案共二千一百八十七起，獲匪二千三百四十名。

第二，關於建設方面者，有築路浚河，造林合作等諸種事業。統計關於築路者，徵工人數共一百四十五萬九千三百二十八人，築成土方共八百九十萬零二千七百六十二方。關於浚河者，徵工人數共三十四萬九千七百六十八人，疏浚土方共七千五百八十八萬四千六百二十八方，其中導淮工程，尙不在內。沿淮各縣運用保甲支配工役，人數最多之時，曾至二十三萬數千之多，現已完成土方達五千萬方以上。關於造林者，共植樹六百八十三萬零六百八十九株。關於合作社者，共增設二千五百四十一處。

此外，如運用保甲以查禁煙毒，協辦土地陳報，強迫識字教育，亦多有足述者。今以該省蕭縣為例，據該縣縣長

姚雪懷的報告：一、查禁煙毒——該縣私種煙苗，屢經查勘，迄未絕跡，自保甲組織完成後，即責成鄉鎮保甲戶長，按級具結聯保連坐，從此就得澈底淸除，同時，又令鄉鎮保甲長負責督導，切實檢舉煙民，並令塡具絕無匿不登記切結，故能於兩星期內，將全縣所有煙民三千餘人，悉數登記完竣，絕無徇情隱匿疎忽遺漏之弊。二、協辦土地陳報——土地陳報，事屬創舉，手續繁複，進行不易，即利用保甲組織，責成鄉鎮保甲長廣事宣傳，並指導農民辦理土地陳報的手續，調解農民田畝的糾紛，及協助其他各種陳報工作，終能排除困難，順利推進，並且於陳報完成以後的覆查工作，亦藉鄉鎮保甲長按級具結，按畝逐查，擔保絕無匿報的情弊，嗣經抽查，均能實在，因得收敏捷周密，事半功倍之效。三、強迫識字教育——仿江西保學辦法，以保爲單位，每保設補習學校一所，以保長爲校長，先由鄉鎮長分赴各村莊勸導，繼由保甲長選派學生，務使不得規避推諉，強迫就學，故全縣一千零九十五保，均已相繼設學，各校學生多在四十以上八十以下，如此每年可減少文盲三萬餘人，計在七年以內可將全縣文盲掃除無餘。他如提倡新生活，舉行防疫衛生，以及舉辦各種公益事業，得力於保甲者，亦所在多有。

至若其他各縣，如在風俗方面，關於鬪毆，纏足，賭博等不良習俗因保甲規約，懸爲禁條，遂以改善；在司法方面，如息訟息爭，保甲公斷等，都因保甲規約與切結的工作關係，得以減少民刑案件之繁累；在人事方面，如意志的團結，如同情心的激發等，都因舉辦聯保連坐切結，竟能不念舊惡，不修舊怨，復歸於好。

總之，保甲運用的範圍至廣，貴能爲適當的運用。如能體察時間空間及事勢等諸種的關係，以決定其運用的適當策略，或方法，則無論在政治經濟社會等各種事業之消極的或積極的各方面，都可利用保甲組織的機能，而

收相當的效果，向之不能由政治層而實達於社會層者，或不能由官治而進於自治者，皆可期其漸次現諸事實，雖不可謂「施之百事而皆準」但以民衆自己的能力來辦理民衆自己的事情，於情理誰曰不宜？於事功誰曰不能？

清儒李光型著保甲說，對此中精義的發揮，極爲透闢，茲引申其言以爲本文的結論。李氏說：

「必知地方之險易，村居之疎密，而後聯比分保，可行出入守望之政；
知墩台驛遞之遠近，橋樑舟楫之所屬，而後按期修建，可行奉公濟物之政；
知水土剛柔之性，山澤原隰之宜，而後區種別材，可行因地利民之政；
知人民生聚之多寡，地利物產之盈絀，而後勞民勸相，可行農末相資之政；
知閭閻疆域之息耗，居民世業之貧富，而後誘勸蓄積，可行斂散賙卹之政。」

他接着又說；

「知姻婭族姪之相聯，比閭同里之相屬，而後讀法講論，可行孝友睦婣之政；
知田園家室之有賴，四民藝術之有託，而後分別勤惰，可行督課鼓舞之政；
知剛柔智愚之異質，奢儉貞淫之殊習，而後旌淑別慝，可行勸賞刑威之政。
是故一行保甲，而政具舉矣。」

李氏所說的「一行保甲而政具舉」這句結語，實非誇張之詞。現在有許多人因未澈底認識保甲的意義和作用，卽表示懷疑或反對，有以保甲制度僅爲純粹自衛組織者；有以保甲制度僅爲民智低落社會所需要者；有以

保甲制度僅適宜鄉村而不適宜於城市者。此皆屬於懷疑——不完全信仰保甲的一方面；或謂以保甲職務繁重，最足以影響人民原有職業，妨礙人類社會分工的進化；或謂保甲組織依法數組成若干地區單位，足以形成部落狀態，有礙國家統一的進行，或謂保甲可以由各保各甲自行保衛之政，足以減低政府效能，有礙國家行政之進化，此皆屬於反對——根本不信仰保甲的一方面。凡此兩方面誤解意見，我不想再在此一一加以辯釋，前所論者均足以反證他們這些意見的淺薄和錯誤。而其中所宜值得加以考慮者，只是保甲制度僅適宜於鄉村而不適宜於城市一點，蓋以城市環境不同，人事較爲複雜，變動既甚頻繁，鄰屬關係亦淺，似未可以同一組織，強事施行，而聯保切結之法，恐更難以實踐；不過此乃事實問題，固亦無傷於保甲之根本法旨。惟吾人所應愼思明辨者，即推行保甲的關鍵，初固不僅在人民之如何勵行，要在政府之如何釐定運用方案，倘運用不得其法，流弊叢生，則又將如李氏所言：

『人徒見吏胥約保之奔馳，門牌册籍之更疊，出役應差之勞，什伍連坐之患，而不曾聞衛養教利之政，以此民志不安，交相逃避，吏胥約保，緣以爲姦，宜其指爲擾民耳！』

故其結論，又說：

『要在爲州縣者，周覽封疆，明辨水土，詢問風俗，體察人情，簡節而疏目，得其大意之所在，以次漸舉，而絕無強民之迹，斯可以行之久而相安也！』

第五節　保甲與警察之關係

在前一章第一節「縣鄉警察的理論與實際」裏，我曾提示過一個問題，就是保甲組織是否可以代替警察制度？對於這個問題，現下有兩種不同的意見：一種是說保甲制度既具有保衞地方治安的機能，則可廢止警察，將所有辦理警政的經費統撥歸辦理保甲之用，以保甲代替警察。另一種是說如果不廢止警察，則保甲作用與警察作用頗多類似，同時舉辦，難免各行其是，發生扞格之弊，倒不如停辦保甲，以臻劃一。我認爲這兩種意見都是根本不認識保甲與警察的性質，立場和責任，知其一而不知其二，而以後一種意見爲尤甚。故特闢這一節，提出討論。

一、保甲與警察之性能的比較

保甲是民衆組織的一種。本來民衆組織的方式很多，有以職業爲標準的，有以階級爲標準的，有以個人爲標準的，亦有以地域爲標準的，……以這些標準爲民衆組織方式的通病，不是支離割裂，不能包括全體民衆，就是疊床架屋，運用不靈，總是利少害多。至於保甲，則是利用我國極端發達而有悠久歷史的家族制度，將一盤散沙的祇有家不知有國的民衆，依十進的方法，編組保甲，其組織方法既甚簡便而又嚴密，運用起來，亦極靈活，可以說是一種最完美的民衆組織。

警察是國家行政行爲的一種。所謂行政行爲，就是行政機關依國家權力的作用，對於人民發生權力服從關係的行爲，所以沒有權力服從關係的行爲，不能稱爲警察行爲。復按國家的行政權，是分由各種行政機關，依照法律行使，以達到行政的目的。警察是行政權的一種，即由警察機關依照法律行使，以達到警察的目的。所以警察機關限制人民自由，使其負擔「行爲」或「不行爲」的義務，是根據行政權的作用。因此，警察是行政行爲的一種。

總之，保甲是一種最完美的民衆組織，是輔助官治促進自治的民衆組織；而警察則爲一種行政行爲，牠的本體就是官治所以就其性質方面觀察，保甲與警察是有區別的此其一。

保甲這種基本的民衆組織，不僅是自衛的，而且是政治的，經濟的，其目的不限於單純的自衛——安內，還要進而衞國——攘外；不限於防制奸盜——軍事，還要進而鄉約教化——政治與教育以至於生產建設——經濟。牠是兼具消極的與積極的功能，包含軍事的，政治的，教育的，和經濟的意義與作用。

至於警察的目的，消極方面，在防止公共危害；積極方面在直接維持安寧秩序，質言之，卽在事前要預防，事後要糾察，能戒之於事前，始可預防危害之發生，能察之於事後，始可儆戒犯者之不致再犯。兼具此兩種目的，纔是警察。所謂危害，不問是人爲的或天然的，是旣發的或未發的，凡與公共安寧秩序有關係的，都在防止之列。所謂直接維持安寧秩序，是說警察限制人民自由的種種手段，其直接目的，是在維持社會的安寧秩序。所以行政行爲的目的，若非出於防止危害，便不能稱爲警察；而行政行爲的手段，如非直接維持社會安寧秩序，亦就不能稱爲警察。

總之，保甲的目的，是以民衆自己的能力實行自衛，推行政令，並協進地方自治，卽以民衆自己的力量管理民衆自己的事情，是「自動的」；而警察的目的，在防止公共危害，與維持社會安寧秩序，其行政行爲全爲國家行政權所賦予，而處於政府法律上的地位，是「被動的」。兩者在維持治安的觀點上，雖相近似，但其運用的出發點，則一爲「起自下」，所涉之事較廣；一爲「發自上」，所涉之事較狹。所以就其目的方面觀察，保甲與警察亦是有區別的此其二。

保甲制度所採行的運用手段，一是縱的部勒，一是橫的聯鎖。現行保甲組織，是以縣轄區鄉鎮，以區鄉鎮轄保，以保轄甲，以甲轄戶，層級系統，一貫到底，運用起來，具有「以身使臂，以臂使指」的機能，這就是保甲之縱的部勒。同時又用聯保連坐辦法，保甲各戶互相勸勉監督，具有「共同擔保，相互責任」的精神，這就是保甲之橫的聯鎖，有了這縱橫兼備的機構，保甲的目的始能實現。

至於警察，則以限制人民自由為手段，故雖以防止公共危害為目的，若其手段不在限制人民的自由，仍不得稱為警察。如因預防水害而修建堤岸，其目的雖在防止危害，而並未限制人民自由，所以不是警察行為。但因修建堤岸而禁止交通，既是以防止危害為目的，又有限制人民自由的手段，所以纔構成警察行為。

總之，保甲的手段，是兼具縱的部勒與橫的聯鎖，而警察則純用縱的控制。前者的手段，是課各份子以相互檢舉的義務，須負連帶責任，誰亦不能「獨善其身」，同時，誰亦不能「擅自作惡」，是「集體責任制」的；而警察的手段，則只能為個人的「作為與不作為」之干涉，是「個人責任制」的。所以就其手段方面觀察，保甲與警察亦是有區別的。此其三。

保甲與警察，既從其性質，目的，及手段三者加以比較說明，現在乃可進而討論保甲與警察的取捨或合一的問題。

二、保甲與警察之取捨或合一問題

在這一段裏，要討論的有三個問題：

（一）有了警察，是否就可不辦保甲？

（二）保甲可以代替縣鄉警察麽？

（三）警保關係應如何調整或合一？

第一個問題，就是開篇所講的第二種意見，這種意見的錯誤，是在於不能澈底認識保甲制度的根本精神未免太漠視或抹煞民衆組織的力量。其實警察與保甲各有其立場和責任，保甲是站在民衆的立場，促進地方自治的基礎，完成地方自治的階段，負嚴密民衆組織的責任。警察是推行行政的工具，政府用以執行政令的。我們從上述保甲與警察的比較看來，即可知兩者性能不同，絕不可因有了警察，就可不辦保甲，而且他們的性能雖有不同，但並不互相衝突或扞格，倒反具有相輔爲理的功能，警察得保甲相輔，則推行政令更多便利；保甲得警察協助，則機能益可發揮，如保甲本身進展到了極度，即地方自治可以完成，在警察組織不健全完善的地方，則可以補助警察能力之所不及，而爲「義務警察」或「國民警察」。外國的警察並不眞是萬能，而是因爲一般人民的智識較高，具有「國民警察」的能力，所以纔覺得是萬能。故無論在理論上或事實上，皆可確認保甲與警察是並行不悖的。所以這個問題不能成立的理由非常簡單明瞭，用不着詳加辯析，警察之存在決不因保甲之存在而受什麽惡影響。

第二個問題，保甲可以代替縣鄉警察麽？主張以保甲代替縣鄉警察的理由，不外乎下列幾點：

一、可以增進行政效率　根據行政學的原理原則，在同一的時間與空間裏，組織系統愈單純，則愈足以增進

行政效率。如果保甲與警察並存，則第一職權混淆，易生互相掣肘互相推諉之弊；第二位置過多，難覓相當人選，濫竽充數，在所不免；第三組織名目繁雜，民衆易生眩惑，措施每多阻滯。

二、可以減輕民衆負擔　無論舉辦保甲與警察，其所需經費，都要取諸民衆。當此農村經濟衰落的時候，政府即不能積極的增進民衆福利，亦應消極的減輕民衆負擔，解除民衆痛苦。爲集中並節省人力財力起見，應取消警察，專注於保甲事業之進展。

三、保甲優於縣鄉警察　考警察制度之發生，原爲城市複雜環境的需要，而農村社會關係簡單，民情亦多淳樸，並不需要城市裏僱傭式的警察，而是需要適應農村環境的農村警察——我國固有的保甲制度。這是就需要方面觀察的，此其一。現在縣鄉警察的力量，僅及於縣城，而未能深入於農村，不足勝任整個縣地方的防務。如果要在窮鄉僻壤之間，遍布警察，並充實其設備，則又爲目前人力財力所不易辦到，故根本解決的方法，惟有利用保甲組織，積極訓練民衆自衛的能力，造成鉅量的農村警察，密布鄉村各地，以維護地方治安，則人數旣衆，耳目自周，所表現的力量，亦自較警察力量來得強大而有效。這是就效力方面觀察的，此其二。現在縣鄉警察都很腐敗，員警品類龐雜，智力非常薄弱，而且他們多爲僱傭關係而來，每舉辦一事，便增加一個他們敲詐金錢的機會，貪贓枉法之事，眞是層見疊出。如果改用保甲代替，則因其兼具有縱的部勒與橫的聯鎖之雙重機能，流弊當可減少。這是就弊病方面觀察的，此其三。

大概主張以保甲代替縣鄉警察的主要理由，要不外乎上述幾點。此其爲說，自亦未可厚非，而且在民衆立場

與客觀事實各方面看來，我們亦不能不表示相當的贊同。不過，試就各點加以批判，則第一點理由，未免將保甲的「民衆組織」與警察的「行政行爲」混而爲一，其陷於太漠視或抹煞警察行政力量的錯誤，正復與主張擴充警察組織停辦保甲的錯誤一樣。第二點的理由則又未免過於悲觀現在既成的事實，而忽視經濟建設的將來。民衆經濟的負擔固宜減輕，但在不加重民衆負擔原則之下，警政眞能辦理完善，刷新行政，整飭人事，既不枉法舞弊，又能充分發揮效能，亦未始不可與保甲相輔而行，相得益彰，而符合於「爲政之道，固非一端」的原則。第三點的理由就需要效力，及弊病三方面觀察保甲均優於警察，此亦確爲眼前事實的教訓，例如江蘇運用保甲的成績實優於一般警察的成績。不過，警察是否適宜於都市而不適宜於縣鄉？又縣鄉警察的不好是否卽爲不適的原因？這些問題，我在前章「縣鄉警察的理論與實際」一節中均已分別詳加檢討，而所得的結論是：『惟以縣鄉內地所置警察爲數極少，形式實質，兩皆不良，遠不及都市警察，以致形同贅疣，反以滋事，今後應如何改革以謀發揮警衛的功能，這才是當然急待解決的問題。』我們決不可以其辦理不善，卽認爲制度不善，而遽作「因噎廢食」的消極主張。讀者可以前後參閱，不復在此贅述了。

對於（一）（二）兩個問題，我既都加以「否定」，就是既不贊成「有了警察卽可不辦保甲」，又不贊成「保甲可以代替縣鄉警察」，那末，不消說，我是主張警保關係之調整或合一了。茲請進而討論之。

第三個問題：警保關係應如何調整或合一？保甲是含有積極意義的民衆組織，融合「管」「富」「教」「養」「衛」五大工作於其機構之中，就法律上的意義而言，這種制度的性質，乃是國家行政與地方自治的混

合體，較之警察行政純屬於國家行政權的作用，而偏重於「衞」的工作方面者，自不盡相同。但是警察的目的，是在限制人民的作爲或不作爲，以維持社會公共安寧秩序，可以說與保甲制度實有相輔而成的功能。現在我國保甲制度的實施，已遍及十六省市（蘇、浙、皖、贛、豫、陝、甘、綏、青、寧、鄂、湘、閩、冀等十四省及京、平兩市，）且將逐漸推行其他各地。自民國二十一年首先施行於剿匪區內，迄今業經五年，已收相當成效。究竟保甲與警察兩者間的關係應當怎樣？中央地方自治計劃委員會對此雖曾開會討論，但惜未見明文發表。我認爲這個問題應速設法研究解決，俾利共策推進，以收「協和」之效。

我們可以相對的這樣說，保甲目的在組織民衆，警察目的在管理民衆。固然，在組織的意義中是包含着管理的成分，在管理程序上亦離不開組織的素質，不能有絕對的區分；不過我們從動態的立場去觀察，保甲是散漫的個人去做集團的動作，使每一個人都能向上或向善的「動」；而警察則在使每一個人都能「動」的這種原則下，還要進一步的使每一個人都能「動」得合乎法理。所以，由此我們可以得到一個簡單的結論，就是：保甲制度要能充分發揮其功效，警察運用正可輔助保甲事業的進展；反之，警察要能圓滿完成其任務，保甲機能正是警察設施方面一個最得力的階梯。

茲再進一步具體的舉例來說：

（一）關於戶口調查問題。保甲的基本工作是編查戶口與查報戶口異動；警察對於戶口工作，亦是戶口調查與人事登記。警察有了保甲戶口清册作依據，可以把人民居住職業異動及其他各種關係分別清楚，對於警察

設施自較容易切實精密的規劃，因而保甲推進工作亦復可較為順利。在現下扶植自治時期，保甲事務與警察事務，尤以調查戶口與人事登記二者，是有通力合作的好處。惟目前各縣辦理警保者，在人民方面感覺到報告鄉鎮與警察雙方的麻煩，而警察本身亦易生互相推諉的流弊，故欲調整警保關係或求警保合一，必先確定關於辦理戶籍的界限，以便通力合作，而免觀望推諉之弊，此其一。

（二）關於區域劃分問題。保甲編組都有一定區域範圍，凡是各戶人家，均須依照所屬保甲，加以編制，是採取屬地主義的原則，與警察分區制的屬地主義大致相同。且自縣自治法修正以來，縣以下鄉鎮區之範圍擴大，並具有極大的伸縮性，保甲亦納於自治組織之中，則自治區與警察區更易合一。如果警察區制的劃分能與自治保甲區域的劃分相適應，使警察區域與保甲區域取得相當聯絡，則警察崗位或巡邏警之支配，定可得到許多便利，一方面可從民衆的立場去改進，一方面又可以行政的力量去補救，則彼此間均能得到圓滿的結果，此其二。

（三）關於秩序安定問題。保甲的骨幹，是在「聯保連坐」的實施，聯保切結的作用，即在使好人有保障，壞人可糾察，透過保甲組織的人民，則由「個人單獨責任」變為「集體連帶責任」的關係，以其相處既久而接近，則其所聞見亦最明白而眞確，警察可以從聯保各份子的關係中，去對每戶人家加以考查，而定下一種注意所轄警區居民行動的計劃，其有助於盜匪防範工作者必多。我以為警察應根據聯保人的報告或談話，來編制幾種「居民性行考查册」，例如有正當職業與固定住所而身家清白者，則編為甲種；暫住臨時戶，則編為乙種；新來住戶或無職業居民，以及形跡可疑之輩，則編為丙種；其他素無正業或游惰放蕩之輩，則編為丁種。每隔一二月或二

三月舉行調查一次。所有尚在被監視者，或曾受刑事處分者，或涉有吃販製運煙毒與夫勾通盜匪之嫌疑者，則應列為特種專冊，隨時密切留意，以輔助聯保人民之不及，亦可以濟聯保切結之窮。蓋以聯保切結辦法，旨在事前之互相警勉，與『刑期無刑』之義相似，使人民知其嚴重而不敢稍存怠慢玩忽之心。若不論事之鉅細輕重，悉科以失察株連之罪，則既非聯保切結之本意，亦殊不足以「策其善後」如果這種覺舉之責，警察能與保甲互助合作，使聯保制度與警察設施打成一片，則政府與民衆交受其利，此其三。

上述三端，係就警察與保甲之重要關係部分而言。劃分區域問題，是在求警保單位上之基礎合一；調查戶口與安定秩序問題，是在求警保設施上之精神合一。其他各種政令推行之合一，在在均須於人事上謀得聯絡，這樣纔能因各種力量的推動，而策進各種事業的成功！

參考書

一、中國保甲制度　聞鈞天著　商務

二、現行保甲制度　程懋型編　中華

三、保甲半月刊　江蘇民政廳編行

四、保甲制度專號　政衡月刊二卷四期

五、保甲之一般的理論　林樹藝著　浙江民政五卷二期

六、保甲與警衞　何宏基著　仝前
七、現行保甲制度的檢討　張純明著　行政研究二卷三期
八、縣市自治上比較的觀察及保甲與警察的關係　黃右昌著　中華法學雜誌新編一卷四號
九、江蘇省保甲總報告　江蘇民政廳編印
十、保甲條例　（見附錄）
十一、河北省保甲制度計劃大綱
十二、中國保甲制度的新檢討　何會源著　民族五卷五期
十三、現行保甲組織系統的檢討　程清舫著　是非公論三十九期
十四、保甲運用的檢討　程清舫著　是非公論四十二期
十五、論保甲教育　程清舫著　是非公論
十六、全國保甲制度概況　南京通訊　滬大公報二十五年十二月廿三日
十七、內政年鑑警政篇第五章保甲　內政部編　商務
十八、宋初政治與王安石新法之批判　程方著　中國新論二卷七期

第十五章　經濟建設

第一節　現階段中國農村經濟與國民經濟建設運動

中國是以農立國的，農村經濟在中國經濟的領域中，誰都知道而且誰亦不能否認牠是如何重要，所以中國今日最嚴重而迫切的問題，莫過於農村的救濟和復興。縣政是建築在農村社會基礎上的政治，接近農村民衆的政治，故所謂經濟建設，自亦以此爲其範疇。農村經濟建設之所以重要，這理由很簡單，約可別爲三點：

第一，農業生產是最大多數國民所賴以生存的資源，如農村經濟破產，即無異於使多數民衆呻吟號哭於飢寒線上，結果必招致社會秩序的大混亂，造成極嚴重的政治問題，展布於我們眼前的國難現象，即是絕好的證果。

第二，農業經濟爲我國國民經濟的核心，值此資本帝國主義統治着整個世界的時候，我們一時不能轉變到一個工業國，所以農業經濟的消長，關繫着整個國民經濟的興衰。我們要在經濟中打開一條生路，在現階段的工作上，首先應該遏止農業恐慌的怒潮，安定國民經濟的基礎，調整進行的步驟，準備日後發展的條件，方可作積極的經濟建設。

第三，農業經濟爲工商業經濟建設的基件，惟有在農村繁榮，農民購買力加強的前提之下，工商業始有發達的可能，近年來農村的衰落，引起社會各業的總衰落，即是極明顯的例證。

由於以上三點簡單的提示，可知救濟並復興農村，實爲今日救亡圖存的急務。但我國農村經濟的結構非常

複雜，農村恐慌所表現的形態，自不像資本主義國家的單純，從縱的方面觀察，具有前代和現代的特點；從橫的方面觀察，具有封建國家與資本主義國家的特徵。蓋以我國是一個半殖民地的國家，一方面是受着資本主義國家產業革命機器生產的威脅；另一方面，自己國內經濟生產關係尙滯留于半封建式的狀態，而未具備現代建設的各種條件。這是現在我國農村經濟的本質，亦就是牠的特徵。

我國農村破產的情狀怎樣，稍爲留心農村或看看書報的人們，都能說得出來，一言以蔽之，卽凡目之所見，耳之所聞，無一不是血和淚寫成的悲劇。若試一分析農村破產的癥結，則全由於農民收入的減少，不足以維持其生活，與其在生產所必需的資料。而農民收入之所以減少，則又由于生產量的萎縮與農產品價格的低落。我們知道農民唯一的收入是一年中胼手胝足千辛萬苦得來的農產品，如果產量是豐足，同時價格又高，那末農民的經濟狀況自必充裕，整個社會亦將因之而繁榮。但是實際上，外在的原因，是國際帝國主義的侵略，使我國固有的自然經濟破壞，突變爲商品經濟，以我們由於低度資本所構成的原料品，與他們基於高度資本所發展的工業品，在不等價的狀態下相交換，結果國際貿易使每年入超，這些損失卻落在農民身上，這樣，就慢性的被決定了農村經濟衰落的命運，這個影響，就是自然經濟破壞。同時，自海禁開放以後，中國經濟早已是世界經濟機構的一環，資本主義國家因內在的矛盾發展而成週期的經濟恐慌，自一九二九年爆發了大恐慌以來，於是存貨滯銷，物價低落，工廠倒閉，失業增加，而中國原料品的市場因之縮小或喪失，遂致物價亦隨之降落而轉入資本主義式的恐慌漩渦之中，近年來出口貿易之銳減，便是鐵一般的事實，這原因，就一部分的說明農村經濟何以在這幾年變爲急性的

破產。這個影響，就是世界經濟恐慌的波及，同時資本主義國家因經濟恐慌而受到重大損失，便更加緊對於殖民地與半殖民地的榨取，以為彌補，此即所謂「殖民地與半殖民地是帝國主義壽命的源泉」的意義。這個影響，就是恐慌損失的轉嫁。其轉嫁的方法，一是貨物傾銷，二是資本輸出。應用前一個武器，將我國的農產品完全從國外市場排擠出來，例如我國大宗出產的絲茶市場十有九被日本與印度奪去了。同時國內市場亦被威迫，終而屈伏在他們支配之下，任其壟斷。二十一年後所發生「穀賤傷農」的現象，此即為其主因之一。應用後一個武器，則以獲取高利潤，一部份資本是以外債的形式借給政府或軍閥，或投資於交通事業及其他產業，以握得經濟上的支配權。另一部分資本則用以設立工廠，利用中國低廉的人工和原料，在市場上取得更大的優勢，並控制原料的生產和供給。近年來農村破產的急進，恐慌損失的轉嫁，亦其主因之一。

上述自然經濟的破壞，世界經濟恐慌的波及，與夫恐慌損失的轉嫁三者，都是由於外鑠的原因，而影響於我國農村經濟由慢性的衰落而漸進於急性的破產。

除外鑠的原因外，尚有內在的原因。此種內在的原因，一是國內各種惡勢力的剝削，如以往軍閥的混戰，匪共的滋擾，以及捐稅的繁重與地主高利貸的剝削等是。由於前二種惡勢力的壓迫，使農業生產陷於停頓，農民只有走到「逃亡」的路上去。由於後二種惡勢力的壓迫，使農民愈加窮困，既無力改良其生產技術，且維持生活的資料都不可得，以致生產量漸就萎縮。二是連年水旱災荒的襲擊，使收穫量益形減少，鳩形的飢民，黃色的荒地，以及其他種種亂離慘苦之狀，便更廣泛的造成了政治社會的紛亂和顛危，直接間接或有形無形地益使農村經濟破

產之深刻化與普遍化。三是生產技術的落後，凡是栽培方法，土壤肥料，品種選育，蟲害驅除，均不知且無力改良或解決，結果是生產量少品質劣，成本高，既不能自給自足，又不能與他人的產品競爭。四是交通運輸的阻滯，使物品供給不能適應市場的需要，失卻彼此盈虛調劑的效能，且因中間商人的居奇剝削，使多數農民的生活更加困難，而市場暢銷優勢之被外人所佔，自亦是意中事了。

由於外鑠的和內在的種種原因，互爲因果的，便使中國農村經濟踏上衰落恐慌破產的地步，而向着滅亡之路前進。在此過程中，必然的又發生農村金融流入都市的現象，因爲農村的農產品與都市的工業品交換時，價值是不平衡的，農村總是處於入超的地位；同時，鄉村的地主和富有者，爲謀自身的享樂與資金的安全，又攜其全部資產移居城市；又因鄉村既日趨衰落，秩序又不安寧，投資者裹足，已投資者反將放款收回。這樣金融流入都市後的結果，一方面農村卽患着「金融的貧血症」，而另一方面，都市則患着「金融的充血症」，因此整個社會金融便又鬧着恐慌。還有其他直接或間接而發生的險象，更是不一而足。

農村問題既是這樣嚴重的擺在我們眼前，無疑的，救濟農村或復興農村，必須對症下藥，一方面是消極的救濟，防止農村破產程度的加深，一方面是積極的建設，以求農村經濟的發展，而此消極的和積極的兩種工作，又須斟酌實際情形，兼籌並顧，同時策進，要抵抗資本主義國家的侵略，務必充實國防建設，增強抵抗力量，要消除國內的各種惡勢力，又必須刷新政治，使一切納入正軌，大家在「統一建設」這個總目標下，協力圖存，民族領袖蔣委員長且認定：「中國今日根本之危機，全在經濟之殘破，以致國民生活日益困窮，而民族之命運亦因之岌岌危殆，

不能生存於二十世紀之今日，故目前吾國唯一急要之問題，乃爲如何挽救此已就崩潰之國民經濟，而使人民獲得相當之生活，爲如何解決貨棄於地而民困於野之矛盾可恥的現象，而謀國民經濟之發展。因此認爲今日須有一種運動，繼新生活運動之後而起，卽國民經濟建設運動是也。」

國民經濟建設運動之所以要與新生活運動相提並論，是因爲兩者實相爲表裏，必須相輔而行。新生活運動是民族的修身的，着重於道德與精神方面爲主，其目的在醫治中國民族精神上的「萎靡症」，實爲國民經濟建設運動之「體」，而國民經濟建設運動是民生的，生產的，着重於行動與物質方面爲主，其目的在醫治中國國民物質上的「貧乏症」，實爲新生活運動之用。新生活運動所以奠立民族之精神的基礎，而國民經濟建設運動則所以充實民族之物質的基礎。現在中央及各省縣對於國民經濟建設運動，均已專設機關，計劃實施。這實在是挽救中國農村經濟危機的「復興」之路，政府與人民如能同心協力，繼續不懈地切實策劃推行，則整個的國民經濟，自可「起死回生」了。又豈特農村經濟得以復興而已哉。

國民經濟建設運動的總目標，是在「盡人力，闢地利，均供求，暢流通，以謀國民經濟之健全發展。」分析其內容，計分左列各項：

（一）在積極方面，

（甲）增加生產總量，解決生活需要；

（乙）增加工作機會，解決失業問題；

（丙）增加輸出產品，籌謀貿易平衡；
（丁）保障投資安全，鼓勵生產活動。
（二）在消極方面：
（甲）解除阻礙生產發展之外面的原因：（如捐稅，產業法規，勞資關係等。）
（乙）解除阻礙經濟發展之內在的原因；（如缺乏經營方法與人才等。）
（丙）解除阻滯貨物流通之障礙；（如交通，金融，運銷制度等。）
（丁）解除妨礙生產建設之心理的因素。（如愚昧，迷信，保守，缺乏勞動習慣，及漠視經濟等等。）

基於上述的目標，蔣委員長又訂定實施要項八項：

（一）振興農業　增加農業生產，凡製肥選種，改良農作方法，活潑農業金融，流暢農產運銷，悉以合作社為基礎，指導并改進之，以達到糧食自給自足為初步目標，一方面增加產業原料之生產量，同時提倡農產之就地加工製造。

（二）鼓勵墾牧　鼓吹大規模之移民墾荒，與經營畜牧，實施軍區屯墾制，利用集團勞力，開發農利，恢復並增進牛羊馬匹與農村各副產物（如猪魚鷄鴨之類）之生產，同時提倡各省所有荒廢土地之開墾與耕作，以地無曠土為目標。

（三）開發礦產　調查礦業狀況，及摧殘束縛礦業發展之原因，建議政府改善礦業法規，鼓勵礦產投資，扶

助礦商之獨立經營與自由發展，以闢天然之富源，而容納衆多之勞力。

（四）提倡徵工　贊助政府實施徵工制度，鼓勵民衆參加義務勞動，尤以開發交通道路，修治水利，培植森林，開闢墾地等爲徵工之基本工作，同時實施兵工政策與徵工制並行，以軍隊補助各地徵工工務之不足，並爲建設地方公共工程之倡導。

（五）促進工業　對農村簡易工業及農產品加工製造之簡單工業，提倡就農村或其附近按合作系統經營之。對於一般工業，由政府分別保護並獎勵之。一面設立勞資調節機關，遇有勞資糾紛，予以公平調處，並須賦予該機關以最後強制執行之權，藉以保障企業之安全與勞動者之工作。

（六）調節消費　統計各地尤其農村之消費品種類與數量，力謀供求之調劑，必須消費者，盡量自己生產之，不能生產者，盡量節約其消費。此項工作，須由當地職業團體及合作社協力進行，並須取得進口業同業工會之贊助。

（七）流暢貨運　一方盡量發展各縣各省區間之道路交通，改進水陸貨運，力謀貨物流通之便利；一面設立各重要地區之主要農產品如棉麥米絲茶之公共倉庫與運銷機關。

（八）調整金融　鼓勵民間之儲蓄活潑資金之融通，由政府執行健全之貨幣政策與匯兌政策，而人民忠誠擁護之。

總括言之『國民經濟建設運動所包含之方面既多，其所賴以推行之人力財力亦無限量，政府固當盡主持

推動之力量，而尤賴於全國國民對此生死存亡所關之唯一運動，有衷誠贊助之自覺，所當專家盡其才，人民盡其力。有宣傳指導之能力者，勿辭奔走工作之勞；其屬於產業團體之分子，則又必發於自救本國經濟危亡之熱誠，樂受團體之約束而不憚有所犧牲。至於推行之道，不一其途，有宜於利用合作系統者，有必須學術機關或學術團體之協作者，有必須產業團體與生產機關本身之自動者，要之，須集結全國國民之熱誠，與聯合農工商學兵之全力，以不分彼此之精神，分工合作之方法，向同一目標而努力」。

現時社會人士對於國民經濟運動則斤斤以重心問題相探討，有主重農，有主重工，前者認農村復興運動，即爲民族經濟或國民經濟的中心建設運動，應先使農村復興，然後工業得以發展。後者則認國民經濟建設應以工業爲重心，追隨歐美資本主義的制度，積極發展民族工業，始足以抵抗外來經濟的侵略，而後乃可謀內地農村之復興。其實這兩種主張都有偏狹之嫌，而未顧及整個環境之客觀需要的聯帶性。而且所謂國民經濟建設，乃是整個的，全體的，並非片斷的，部分的，如果僅側重任何一方面的建設，則未免失去整個國民經濟體制的意旨，而不能適應現時事實之需求，原來農業與工業，是有其不可分解的密切聯繫，互相爲用，不可畸輕畸重。有農無工，則生產無以消用，農產雖多，價格必低，效用亦少；有工無農，而原料又無所供給，且亦不能增進大羣農民的購買力，工業發展亦不可能。故國民經濟建設的重心，決不可偏重工業或農業任何一方面，以其是比重的，故應兼籌並進。要之貴能體察各個社會現實的需要，斟酌人力財力，以定其緩急先後之次序，惟須以工業化爲最後之歸趨，以國防化爲活動的範疇，促進民生主義經濟建設之完成，則又是不容否認的。

第二節　農村經濟建設的原則政策及其中心問題

我們站在「以整個國家民族爲前提，以國防化爲活動的範疇。以民生主義爲最高原則」的立場，認定中國的經濟建設，農業與工業應該同時並進，不可有畸輕畸重之分，既如前述。那麼，復興農村或農村經濟建設，在整個國民經濟建設中是佔着如何重要的地位，亦就可以認識明白了。

農村經濟建設，既爲國民經濟建設的一個重要部門，而且佔着最廣大的領域，那麼農村經濟究應怎樣去建設呢？要解答這個問題，擬先從一般的，分論其原則政策及進行途徑，然後再本此原則政策擇其問題之較重大者，加以個別的討論。

經濟建設是中國目前最重要的問題，今年（二十六年）五屆三中全會對於經濟建設一個問題亦特別重視，大會宣言且更鄭重說明經濟建設在今日中國之重要，以爲『國家統一之進行，必有待於經濟之統一，始爲眞正之成功，而當救亡圖存之會，國力之增長，尤有待於民力之充實，故經濟建設實爲目前重要之圖，而經濟建設不可不遵據　總理民生主義以爲進行。』所以中國經濟建設，無論是農業的或工業的，一般的或特別的，均應以遵守民生主義的最高原則爲前提，凡所舉措務求適合於人民生活的需要，務使社會利益互相調和，平均發達，這個一般的經濟建設之最高原則，是應首先認淸的。

經濟建設既須以「民生主義」爲最高原則，那麼建設的實效必須求其能增進大多數農民生活及全國各區域經濟的良好狀況。但就現實情形而論，吾人懲前毖後，對於現時一般建設加以檢視，則有如下的觀感。

（一）虛僞的建設　所謂虛僞建設，只是在嘴吧上大唱建設，實際上卻無一建設，或僅是做做花樣的建設。我們時常看見報章所載某個機關或某一個人就事之時，必發表某項事業計劃，長篇巨幅，褎然大觀，實則事過境遷，僅成一紙空文，事實上是毫無建設。有之，亦只是消耗經費，供應若干閑員，表面好像在忙碌。其實是一無所事，這是「虛」。或者，譬如設立一個農場苗圃，就算是振興農林，而不見有如何指導農民改良或增進生產的成績，這是「僞」。諸如此類，都是不切實效，而統是虛僞的。此其一。

（二）紛亂的建設　所謂紛亂建設，是沒有計劃，沒有程序的，任性而行的建設。例如某某鐵路某某段之另造路基，改換重軌，這就是因爲事前沒有確定計劃，以致造一條鐵路，竟費二條鐵路的建築費。又如正在建築某公路時，因附近其他公路完成，而停止建築，致以浪費若干財力和人力。諸如此類的紛亂建設，都是國內所習見的事實。此其二。

（三）浪費的建設　所謂浪費建設，是說建設的用途毫無裨益於多數人民的實際生活，而所用掉的這種建設的資金，實爲一種浪費。如某縣政府機關之大規模富麗堂皇的房屋建築，雖可以壯觀瞻，卻無益於實際，這種不合「國防化」或「生產化」的建設，試問能解決國難幾許？不是浪費是什麼？此其三。

（四）點綴的建設　所謂點綴建設，是專爲裝飾門面的建設。爲樓閣園亭之張設，都是但求享樂美觀，而不計及實際效用。流離失所顛連無告的無數難民，尚急待救濟，還說什麼「享樂」「美觀」？我們翻閱歷史，看到蘇聯沒收沙皇時代的點綴建設以改作實際用途，又當如何節省實力，以免再事空虛的點綴。此其四。

上述四種建設現象，只是大概的說明現在有若干建設是不合於前述「民生」的原則。這種樣的建設，不但是不需要，並且還要極力避免，值此國民經濟極度凋敝，國家財力非常困難的時候，其支付雖僅一元之微，亦必先事考慮此一元所得的效果。現在我們所需要的，是有益多數人民生活的「生產建設」，這是建設事業的真髓，欲求國民經濟的富裕，國家財政的充實，都非努力生產建設不為功。良以生產建設，其所投下的資金，皆為生產之用，而生產所得的利潤，又可為再生產之用。如此循環不已，生產率及其範圍愈益膨大，則利益愈加普遍，一切文化事業，亦得賴以發展，不但國家富源得以開拓，人民生計得以充裕，即國防建設的種種設備，亦得賴以充實了。

以上是由於一般建設的病態，說到「生產建設」的重要。農村經濟建設，自亦當在「以民生為原則」的「生產建設」這個目標下策劃進行，期能增進大多數農民生活的良好狀況。

復次，再就現實情形而論，還有一種建設現象，亦是頗值吾人深加注意改進的，這就是國內經濟的狀況顯然表現兩種對立的現象：一是都市與農村對立，一是沿海區域與內地區域對立。現在的建設，似是比較着重都市與沿海區域，雖然都市沿海區域與農村內地只亦不過是「小落後」與「大落後」之分，然而以全國面積及人口而論，則小落後的都市沿海區域究竟小於大落後的農村內地，并且以國防觀點而論，農村內地的建設又較都市沿海區域為永久為安全，而不易為敵人所摧殘破壞。如果「民生」的經濟建設，是以改善大多數國民及全國各區域的經濟狀況為目的；如果要確立國防計劃，以策應未來國際戰爭的爆發，則農村內地的經濟建設，至少不應在都市與沿海區域之後，或竟須特別着重，就是現有在通商口岸或沿海區域的新式工業，為避免敵人的破壞，使

人民在戰時的生活資料不至缺乏或受到恐慌起見，亦應移設農村內地，以保安全，以後現代新工業的建設，亦自當確定較安全的內地爲上策。

由於以上這種事實的批判，又足徵農村內地經濟建設之如何重要，無論政府與人民，今後應集中人力財力於農村經濟建設。

吾人旣明農村經濟建設的重要性，而又認定此種建設應以「生產建設」爲中心，那麼農村生產建設的原則又當如何確定呢？

抽象的綜合言之，生產建設，頭緒紛繁，其方法因各種事業性質的不同而各異，但其原則要可以『地盡其利，人盡其才，物盡其用。』數語盡之。『所謂「地盡其利」者，不僅使土壤肥沃，或宜於種植之地，能盡其墾闢之利而已，卽磽瘠斥鹵之區，人皆認爲棄地者，亦必須設法改良試種，求其能達到增加生產之目的。所謂「人盡其才」者，不僅使智能之士，各得其所，游惰之民，皆有職業，全國無一坐食之人而已，更須以一人兼兩人之用，一日成兩日之功，則消費少而生產多，得以最廉之費用，得最大之效果。所謂「物盡其用」者，不僅使山海之藏，不棄於地，竹頭木屑，皆適於用而已，更須移無益之用，以歸於有益之用，移收益較少之用，以歸於收益較多之用。如是，則生產之力愈宏，其利愈溥。』

若具體的分析言之，則如總理實業計劃第一計劃中所說，應注意下列四個原則：

一、必選最有利之途以吸外資

二、必應國民之所最需要。

三、必期抵抗之至少。

四、必擇地位之適當。

總理所提示的這四個原則，固然是對國家開發實業計劃而言，然而其意旨亦未始不可同樣援用於農村內地的經濟建設。茲本農工聯合發展的重心，略述要領如左：

一、一般人民日常所最需要的物品，應力求自給，如米、麥、棉、油等之生產，均宜改良發展。凡上項物品之特產區域，並應擇定中心實驗區，例如以米或麥爲特產者，則應選定中心農業區，由人民之合力與政府的扶導，求其質與量之增進。這就是所謂「必應國民之所最需要」與「必擇地位之適當」的原則。

二、凡與自然資源有密切關係者，則其事困難較少，輕而易舉。如生產絲茶區域，對於絲茶本有根底，惟以技術落後，生產方法不良，產品的質量均不佳，遂遭淘汰，若能就此種原有根底的特殊產品設法改良，則必較其他毫無基礎的生產易收宏利。這就是所謂「必期抵抗之至少」的原則。

三、基本工業所需要的原有工業原料，如桐油、磁器等之製造，以及各種礦產之開採，均爲平時戰時所需之產業，政府應力謀吸收都市資金，求其質與量的同時發展。這也都是合於前述幾種原則的。

但是，生產事業不是零碎的，而是具有整個性的。要謀整個性的生產事業之發展，雖各以環境之歧異，有因時因地的不同，但其設施的方策，決不是枝枝節節的，亦不是各各獨立的，而是整個的，互相聯繫的。因爲無論何種事

業的建設，決非零碎片斷的經營，更非一隅一時的設施，在在與全盤機構有牽動，與各個部分有關聯。所以，我們果欲謀生產事業的發展，求其質與量的精進，其途徑，有縱的與橫的兩方面之分別，試述其梗要如次：

先就縱的方面言，這是整個性生產建設的基本問題，更爲入手計劃的先決問題。我們知道，生產須具三個要素，即是「人力」「財力」及「組織力」。欲謀原有生產事業之持續，及未來生產事業之發展，必須使此三要素有適當的分配與運用。

（一）人力問題。 此即指建設的人才而言。消極地要維持舊的事業，積極地要發展新的事業，必須有相當的人才以爲之運用，尤其是要使新事業能够進展，現有人才，決不敷用，更須羅致專家，集中人才，或予以訓練，或設法指導。彭學沛等近向中央所提議的促進鄉村建設方案一案，謂現時鄉村建設，須以灌輸曾受教育之人材於鄉村，消弭社會上及政治上之隱患爲目的，而其辦法，則注重於建設鄉村之技術人才，規定其用途待遇來源及工作範圍，而以政府之扶助，爲考成各項技術人才之登庸，實爲確切而允當。關於這點，蔣委員長在國民經濟建設運動之意義及其實施一文中，曾說此種運動的初步工作，計分集中人才，訓練人才，調查統計，研究設計及宣傳指導五項。對於集中人才，謂宜『設立專門人才之調查登記機關，類別其事務上或技術上之專長，遇有國內產業機關需要專門人才時，總機關應設法介紹供給之。如國內無適當專家時，則介紹國外之專家擔任之，此項調查人才及供給人才之工作，盡量利用各學術團體之協助。』對於訓練人才，則謂「關於擔任初步宣傳調查及指導之工作，招收國民經濟建設運動志願服務員，施以短期訓練後，分派服務，關於繼續進行本運動所需之服務人員，委託各大

學設立國民經濟建設運動各種訓練班訓練之。』現在各省縣均已設有經建運動分支會，故各縣建設人才之延用，自可請由中央設法介紹，對於實施建設時，須受中央技術人員之指導。或者，遵照行政院立法院，考試院聯合會商決定之全國農村建設方案的辦法，由各省市縣就地登記教育，農業，經濟，衞生，社會，工程，合作事業專科畢業生及普通學校畢業生，然後以考試或訓練方式，甄拔錄用，各省縣並應本「建教合一」的主張，須就近與當地教育學術機關或團體取得密切聯絡，通力合作。對於農村生產教育尤當特別注意，灌輸農民以生產的知識，培養農民的生產技能。因為中國農村生產效能之低微，完全是由於他們生產方法之「故步自封」固然這也是由於多數農民生活之貧困，逼得無力改進，但科學生產知識之不能普遍灌輸，科學生產技能之不能切實指導培養，卻為其中重要的原因。現在許多地方的鄉村建設實驗，或由幾個專家主持，或由社團進行，以圖救濟農村，扶植農村，從沒有注重農民「自動」去設法救濟過。此種「由上而下」或由「他力」代辦的農村建設運動，固亦是推行之初的必有現象，而且「他力」對於建設農村，亦極需要；但在進行的過程中，切不可忘掉了農民「自力」的培養，忽視了農村生產教育，蔑視了農民的自力。須深切顧慮到「他力」用得久了，同時農民的「自力」又未養成，則其結果，對於農村建設勢必至於「一推一動，再推再動，不推不動。」「他力」所到之處，許能改進於一時，發生一些新氣象；但若無「自力」繼起，則此種「他力」不過是無本的花，無源的水，他力一去，勢必漸歸消萎，「前功」固未必「盡棄」「後望」還能說「無窮」嗎？故普及農村生產教育，以培養農民的自力，這一點非常重要，於集中人才，訓練人才之外，所當特加注意的。

（二）財力問題　此即指建設的經費而言。建設事業在在需財，故經費應充分籌足，並確切保障，不准隨便移用，如建設事業有全省一致的性質者，應由省府統籌；如為各縣個別需要者，則宜先訂定一年中的行政計劃，呈由省府核定，並確定其經費。惟現在各縣財政均極貧困，推行建設事業每感困難，而受阻礙，除努力整理財政的開源與刷新財政的管理制度外，如有不足，省及中央俱應酌量予以補助。中央所訂定的全國農村建設方案，對於農村建設經費，決定由行政院令飭財部，於國庫項下每年撥專款五百萬，為補助全國農村建設之用。這個辦法很好，我們希望能切實做到，體察各省縣地方的特殊需要，妥為分配。縣政府對於建設經費的分配，自亦當酌量實際需要，務使分配合理，期收成效。切不可隨意經營，組織紊亂，徒糜公帑。蓋以有經費而運用不得其當，即有計劃亦無從收其實效，則有計劃仍等於無計劃。可見經濟力的運用，不僅在計劃，尤在能運用計劃而得其當。

此外，還有一點須加注意的，就是各縣財政既極貧困，而地方建設事業，又皆為民眾謀福利，則農村經濟建設，應將地方上全部「人力」為有計劃的動員，凡壯年男女，均有服務勞動之義務，以補救經濟之窮，或節省一部分經費。民眾應贊助政府所提倡實施的徵工制度，踴躍參加義務勞動，尤當以開發交通道路，修治水利，培植森林，開闢墾地等為徵工的基本工作，同時實施兵工政策與徵工制並行，以軍隊補助各地徵工工務之不足，並為建設地方公共工程之倡導。

國民勞動服務，並非對於民眾的一種苛求，而實有其正大真實的意義。因為公私原屬一體，以個人的餘力，集合而貢獻於國家社會，即可得到大量的人力，省卻大量的財力，於私所費極微，於公獲益極大，結果所得的利益，成

效，及所省的財力，仍還及於民衆。這種意義，豈非正大眞實嗎？

幷且，國民勞動服務，亦非新創，我國古已有之，考周、秦、漢、唐時代，都有人民每年服役若干日的規定，管子書中，特標「勞教」之說，但實施勞動服務，須考慮到一個重要條件。這個重要條件，就是須「有時有節」即所謂『使民以時』『不違農時』之意。秦築萬里長城，隋鑿運河，這是我國從前二種最偉大的工程，究其當日興辦的方法，則亦是利用國民勞動服務造成的。雖然那時候不免有「不時不節」之弊，但採用如此大規模集中「人力」的方法，以成萬世不朽之業，確足以垂宏規於永遠。自力役之徵，折合爲錢幣納稅之後，於是爲國服勞的「合羣勞動」之精神及觀念，乃因之而消失，直至現在人民偷惰自私，已成習慣，國家建設事業，百端落後，財力貧困，又達極點，倘一切需要「人力」的工作，均必須待政府籌措經費而後舉辦，則事實上既極困難而不經濟，且建設事業亦終於因循固陋，不能有所進展。故爲補救建設財力之困窮，或節省財力，以促進建設，喚起大衆爲國服勞的公益觀念起見，實行國民勞動服務，實法良而意美。

再旁考歐西新興的國家，如德國，如蘇俄，都在憲法中明文規定，人民有對國家服勞役的義務。可見爲國服勞的「合羣勞動」，又是現代國家藉以促進建設的一種新趨勢，而衡以我國目前的時勢，則此種窮幹苦幹的方法，更爲實際所需求。

總而言之，以國民勞動服務的方法，補救政府建設財力之不足，由精神方面來說，是合乎新生活運動，由物質方面來說，又合乎國民經濟建設運動。於理論，於事實，均極允當而確切。時不論古今，地不論中外，亦有其史蹟可資

觀感。惟運用之際，務必慎重規劃，並須嚴守「有時有節」的重要條件，不然，就不免要「累民」或「擾民」了。

（三）組織問題　無論舉辦何種事業，都須健全組織，以利運用。如何統籌全局，提綱挈領，使各種機構，如身之使臂，臂之使指，爲脈絡之貫通，無壅塞紊亂的氣象，這就是組織問題。農村經濟建設是多方面的，又是具有整個性的，故對於建設計劃的第一步，即須將原有的經濟組織與生產單位——凡從事於經濟活動的個體，均視爲生產單位，如工廠工場商店，田莊，以及金融，運輸，交通機關等，都予以適當的組織，使相同的生產單位，爲密切的結合。成爲有機的構成體，蓋必先具有這種基本的組織，然後一切經濟情形與生產狀況之調查統計，纔有可靠的來源，經濟計劃之規訂，纔有確切的依據，而整個計劃之推進，纔能運用靈活。

一縣裏的生產，交換，消費，運輸等經濟行爲之組織機構完整靈活，不但可以免掉散漫的紊亂的現象，而適應個別的圖存，幷且對於國防經濟的動員，亦可臻於敏捷便利。其他與經濟建設有密切聯繫者，如地方上的防衛組織，以及教育學術機關或團體，都須本「富教養衞」合一的主張，應與經濟建設打成一片，使其在整個的同一目標之下，藉各種不同的機能，互相助長各種建設事業。

復次，再就橫的方面言，茲本農業與工業聯合發展，並適應產品之互相供求的主張，約述主要數事如下：

（一）採取集團經營制度　我國農業，向由小農各自個別經營，並無合力的組織。農業生產之不能近代化或科學化，此即其一要因。因爲是小農經營，農業經營者即無力購用機器，應用電力以及應用新式的技術或科學的管理。故欲使農村增進生產，藉以挽救生產之不足，以抵抗外國農產的壓迫，或產生堪與外國農產競爭的力量，

卽應採取集團經營制度。蓋以一切科學的應用，在農村極度凋敝的今日，惟有小農聯合起來作集團的經營，一方面政府再予實力的扶導，始有可能。同時，我國農村各種榨取關係的存在，亦是農村衰落重要原因之一。各種榨取關係之解除，亦唯有藉集團組織的力量，始有可能。例如高地租的壓迫，高利貸的剝削，以及其他的貪汚橫暴，我以爲在政府扶導的集團組織之下，是無法施其伎倆的。

（二）實行生產合作統制政策　所謂生產統制，是政府處於統制的地位，所有經濟機構皆隸屬於他的支配之下，以集團的力量作有計劃之發展。這個生產統制政策，尤其在復興農村與工業建設同時並進的場合，更爲切要。農村需要些什麼，以及其需要的程度怎樣，必須在政府整個統制計劃之下，始無「過或不足」之弊。反之，農村生產，亦須以供給國內工業原料爲目的，農村應生產何種原料及應生產多少，均非政府有整個通盤的計劃不爲功。無政府的生產，不獨不能滿足農村的需要，而且因組織機構散漫，易招致農村的再度破壞。不過，爲增進推行效率，僅賴政府力量亦屬有限，尤須集合社會與生產機關各部分的努力，始可充分發揮，故所需要的政策，一方面須含有合作主義之精神基礎，而另一方則須含有干涉主義或強制主義的機能，卽一切經濟活動，皆基於合作主義的精神，而其全部聯繫，則在集中的組織控制之下。所謂生產合作統制政策，意卽在此。

還有一點，卽是生產品統制之實施，與夫生產倉庫及合作金庫的設置。內地生產品之外銷，非但品質不一，更有跌價競爭的惡習，惟以其跌價競爭，而品質日劣，而銷路遲滯。銷路一遲滯，則農民生路益窄，致極有希望的事業，於以中絕。此中循環因果，至堪痛心。如崑山麻布，嘉定黃草織品，前者銷往朝鮮，年有一百萬元，後者銷往南洋羣島

興歐美各國年約一百四十五萬元，乃一任販商跌價競爭，濫收濫賣，不顧信譽，致此極有希望的農村工業，日見衰落，即是顯例。故生產品應予統制，再內地產品之外輸，決非短時間所能銷罄，但以農村之凋敝，又無力量可以儲藏許久，向來農村產品，往往壟斷於中間商人，而成「剜卻心頭肉」的苦痛，如能聯合金融業與各種合作社設立生產品倉庫或合作金庫，專事儲藏產品與抵押產品，發揮調劑農業經濟的力量，則農工之實際受惠，豈有限量。

（三）設置產品試驗檢定機關　興辦任何事業，應以試驗爲中心工作，如農業方面之稻作，小麥，棉花等等，工業方面之機械化學工程等等，非有專設的農業試驗所工業試驗所爲之主持策劃，予以技術上的研究，品質上的改良，則決不足以收質與量之精進。希望各地注意及此，最好無論何種產品，都有一試驗機關，如棉業試驗，桐油試驗，肥料試驗等，則專精有賴，效力更宏。再各地農工產品之外銷，最大缺點，爲品質不一，攙雜太多，或粗製濫造，不堪服用，如果各地建設當局，於設立貨物出入口貿易處之外，同時更設檢定與檢驗品質的局所，訂定標準，任用專才，俾出口的農產品，有嚴格的試驗，維持對外貿易的信譽，即所以推廣產品的銷路。

（四）改善交通運輸機關　近年來鐵道公路，頗有進展，貨物運輸，亦已較前便利。但因內地農工業生機尚未恢復或發展，交通運輸便利的結果，反足以助長外貨的傾銷，使國民經濟更受加重的打擊。改善交通運輸機關，必須在內地農產品足以自給，幷須向外尋找銷路時，始爲有利。不過，內地產品之運輸，公路不如鐵路，鐵路不如輪船，輪船更不如帆船，蓋以帆船運輸之便利，是無道不入的，無遠勿屆的，而水脚之低廉，容量之富，於伸縮性，尤爲其他交通工具所不及，如在東南水道四通的省份，其功用較公路尤爲切要。公路固宜建築，河渠尤當開濬。此種民間

帆船，政府應訂定民船運輸組織辦法，已有組織者，予以獎勵改善，未有組織者，應扶導其組織起來，期能充分發展內地貨運的功能，政府對於這種民船組織，應認為一種建設事業。（關於交通建設可參閱拙著非常時期之國防建設（中華）交通的國防建設章。）

綜觀以上所論，我們對於今後農村經濟建設所應採的原則政策與其進行的途徑，可以簡括的歸納為下列幾個要點：

一、原則——要破除一切虛偽的，紛亂的，浪費的，點綴的，各種建設。並本農工聯合發展的主張，遵守民生主義的最高原則，努力生產建設，以求適應人民實際生活之需要，達到「地盡其利，人盡其才，物盡其用」的目的。計劃進行之先，必須慎重考慮四點：「選最有利之途，以吸外資，必應國民之所最需要，必期抵抗之至少，必擇地位之適當。」

二、政策——實行合作統制政策。一方面，須含有合作主義的精神基礎，調整社會的與生產的機構，集合社會的與生產的各部分之努力，以增進推行效率；一方面，須含有干涉主義或強制主義的機能，政府處於統制的地位，所有一切經濟機構與活動，皆受其支配，以集體的力量，作有計劃的發展。質言之，即是利用農村合作組織的方式，以謀中國農村次第地在集體主義之原則下，改變現成的農村生產關係，建立新的農村經濟體制，發展新的經濟生機。此外尚須改革小農經營方法，而採取集團經營制度，使農業生產能應用新式的技術與科學的管理，促進農業生產近代化或科學化。

三、途徑——縱的方面，第一，須集中並訓練建設人才，以消弭社會上及政治上的隱患，而負復興農村的扶導推行之責。尤須注重實施農村生產教育，灌輸並培養農民之生產的知識和技能，期能由「他力」的扶導，而進於「自力」的建設。第二，須充分籌足建設經費確切保障，合理分配，如有不足，省及中央應酌量予以補助，統籌配撥。並提倡利用國民勞動服務，使地方上全部人力，爲有計劃的動員，既可得到大量的人力，復可省卻大量的財力，於公庫費極少，於公獲益極大，而結果所得之利益成效，及所省的財力，仍可還及人民。第三，須健全公私經濟組織，及配備各種生產單位，爲密切的結合，成爲有機的構成體，使調查統計有可靠的。務以經濟計劃有確切的依據，而整個計劃運用能敏捷順利。至於橫的方面，則一切生產建設事業，當就試驗，檢定，合作，與交通爲聯繫的進行。

農村經濟建設的原則政策與其途徑，既經說明，則今日農村的中心問題是什麼？亦可推想而知。其中心問題，不外乎：

一、如何增進農業生產？
二、如何改善農產運銷與儲備？
三、如何活潑調劑農村金融？
四、如何健全調整農村生產組織？
五、如何維護並發展鄉村工業？

上列五個問題，將於後面各節分別中論之。

第三節　農業生產問題

我國農產之不豐，或產量之不足，乃是鐵一般的事實。

我國農產之所以不足，原因極其錯綜複雜，除前所述外鑠的和內在的諸種複雜原因外，如土地分配的不均，土地利用的缺陷，耕地面積的不多，耕作方法的守舊，耕作工具的笨拙，農林水利的不興修，土質肥料的不改良，以及選種治蟲的不研求等等，都有直接的錯綜的關係。

現在姑暫留著此種關係不說，先來看看農產不足的情形究竟怎樣?

我國最主要的農產品為米麥，而民食又以此兩種農產品為主。所以每單位面積的產額多寡，不但影響農家的經濟，而且影響全國的民食。現在先將中國最主要農產品每單位面積的產額來和各國的產額作一個比較：

中外各國稻的產額多寡比較表（見古楳中國農村經濟問題一九九頁）

國別	稻田面積（公頃）	稻的收穫量（公擔）	每公頃的產額（公擔）	等第
比利時	三七、〇〇〇	二、三八〇、〇〇〇	六四、三四	一
意大利	一五〇、〇〇〇	[illegible]、九〇〇、〇〇〇	三五、八六	二
夏威夷	二、〇〇〇	六八、〇〇〇	三四、〇〇	三
日本	三、一三八、〇〇〇	九五、五〇〇、〇〇〇	三〇、五〇	四
埃及	八七、〇〇〇	二、六五〇、〇〇〇	三〇、四二	五

希臘	六〇	一、八〇〇	三〇、〇〇	六
英屬基內亞	二一、六〇〇	五二〇、〇〇〇	二四、七六	七
美國	三六九、一七二	七、九五六、〇〇〇	二〇、〇八	八
高麗	一、三八二、〇〇〇	二七、五〇〇、〇〇〇	一九、九八	九
台灣	五六六、〇〇〇	一一、二三八、二〇〇	一九、八三	十
暹羅	二、九二〇、〇〇〇	五六、二六〇、〇〇〇	一九、二七	十一
塞拉勒窩內	一六二、〇〇〇	二、七四二、〇〇〇	一六、九一	十二
荷屬[illegible]島	三、四〇四、〇〇〇	五三、三〇〇、〇〇〇	一五、四九	十三
、西	七、六五〇、〇〇〇	七、六五〇、〇〇〇	一四、一七	十四
英屬印度	三二、九四一、〇〇〇	四五八、〇〇〇、〇〇〇	一三、九〇	十五
馬來羣島	二六〇、〇〇〇	三、六〇〇、〇〇〇	一三、八五	十六
中國	一八、〇〇〇、〇〇〇	二四〇、〇〇〇、〇〇〇	一三、三三	十七
菲律賓	一、七〇〇、〇〇〇	二〇、五八〇、〇〇〇	一二、一〇	十八
印度支那	五、一八二、〇〇〇	六〇、八一二、〇〇〇	一一、七二	十九
馬達加斯加	五五六、〇〇〇	六、〇〇〇、〇〇〇	一〇、七九	二十
尼泊爾	二〇〇、〇〇〇	二、〇〇〇、〇〇〇	一〇、〇〇	二十一
法屬西非洲	六八七、〇〇〇	六、八七〇、〇〇〇	一〇、〇〇	二十二
波斯	三五〇、〇〇〇	三、五〇〇、〇〇〇	一〇、〇〇	二十三

蘇俄	二三〇、〇〇〇	二、〇七〇、〇〇〇	九、〇〇	二十四
阿富汗	三一五、〇〇〇	二、五〇〇、〇〇〇	七、九三	二十五
錫蘭	三三六、〇〇〇	二、四四九、〇〇〇	七、二九	二十六
柏托里科	六、〇〇〇	三〇、〇〇〇	五、一〇	二十七

細觀上表，姑不問稻田面積與稻的收穫量有多少，單看每公頃之產額，便可知道中國主要產品——稻的生產額很低，居各國的第十七位，爲民食所最需要的稻產尚且如此之少，其他的農產品亦就可想而知了。

復次，再來看看我國最近幾年來全國農產的產額與其面積怎樣？（據實業部中央農業實驗所發表的估計、二十年來之中國經濟建設。）

（一）主要農產之估計面積（單位千市畝）

種類＼年份	二十年	二十一年	二十二年	二十三年	二十四年
稻	二五七、七〇[illegible]	二五九、九三四	二七八、八一六	二七五、九八二	二七八、九九六
小麥	二九五、七七九	三〇〇、七二六	二九二、八五四	二九三、〇一四	三一二、一〇七
大麥	一〇三、四〇五	一〇一、九八九	九四、九七四	九五、四五八	九九、七八七
棉	五二、二三〇	五二、二八四	五五、八九〇	五七、三七一	五二、一八二
茶（註）	一七、五五六	—	—	—	—
小米	七九、七六八	八一、〇三八	八二、五五六	八一、七四〇	七九、三二八

糜子	二二、〇七二	二二、六一四	二三、九七七	二三、九四八	二四、九八六
高粱	七九、八六九	七九、三六〇	七六、八〇三	七八、一四五	七一、四七六
玉米	六九、三五四	七一、九一二	六四、五一〇	六三、〇二八	七〇、六六五
燕麥			一三、八〇七	一五、三三八	一六、三二二
甘薯	三〇、七四八	三〇、九三一	三四、七六四	三二、三五一	三三、二二〇

（二）主要農產之估計產額（單位千市擔）

種類＼年份	二十年	二十一年	二十二年	二十三年	二十四年
稻	八六一、五八五	九八八、六四二	九六五、七四三	七八二、八六七	九六〇、七九三
小麥	四三二、三六〇	四五四、五八四	四五〇、五六二	四四九、二一二	四二六、〇五二
大麥	一五八、五五二	一六一、六〇三	一四八、二九五	一六〇、六〇五	一五八、一一二
棉（皮花）	一四、五七〇	一五、一四三	一六、五九五	一五、八四九	一四、三三八
茶	七、九〇〇	—	—	—	—
小米	一二八、六七八	一三二、九一〇	一三二、八二九	一三七、二八四	一三六、二四七
糜米	三〇、六九一	三〇、六八六	三〇、三六〇	二九、八八五	三二、五二三
高粱	一三一、五三五	一四八、三一四	一三八、三二四	一三三、一三九	一三五、五五一
玉米	一二七、七四四	一三九、四九五	一一四、九八八	一一一、一八四	一三六、八八九

燕麥	─	─	一五、八八八	一八、八七一	一七、四四四
甘薯	三二六、五三七	三六〇、六九九	三六八、〇四一	三二〇、六三三	三七一、六一一

茲再將民國元年以來各主要農產輸出入的數額，列表於后，以資比較，俾知「以農立國」的我國農業生產，不但不能自給自足，反多仰給於人。這眞是「飲鴆止渴」危險孰甚？

（三）、主要農產輸出數額（單位千擔）

種類／年份	米穀	小麥	棉	茶	雜糧
元年	三七	一、三七七	八〇六	一、四八二	一、〇七六
二年	八四	一、八四八	七三九	一、四四二	二、一八九
三年	二八	一、九六九	六六〇	一、四九六	一、六九一
四年	二二	一、五一五	七二六	一、七八二	一、九四七
五年	二三	一、一五五	八五一	一、五四三	四三六
六年	三八	一、五五八	八三二	九四二	一、二二一
七年	三三	一、八一五	一、二九二	四〇四	一、一七八
八年	一、二二八	四、四五三	一、〇七二	八七四	四、五五二
九年	三一二	八、四三二	三七六	三〇六	二、五七一
十年	三五	五、一九四	六〇九	四三〇	九〇六

年份					
十一年	四五	一、一五一	八四二	五七六	二、四三六
十二年	六三	六四〇	九七五	八〇一	三、八五五
十三年	四二	一四〇	一、〇八〇	七六六	四、六一五
十四年	三五	二〇七	八〇一	八三三	五、一六〇
十五年	二九	五	八七九	八三九	七、六三八
十六年	八六	四九六	一、四四七	八二七	八、三九五
十七年	三〇	一、八〇一	一、一一二	九二六	七、一九五
十八年	二八	八〇二	九四四	九四八	五、七一六
十九年	二七	二〇	八二六	六九四	五、五五七
二十年	三〇	七	七九〇	七〇三	五、九二九
二十一年	三六	四一七	六六三	六五三	四、七三三
二十二年	一〇四	三九	七二四	六九四	一
二十三年	一一二	二二〇	三四六	七七七	一八〇
二十四年	一〇九	一五七	五二一	六三〇	一、五八九

(四)主要農產輸入數額(單位千擔)

種類／年份	米穀	小麥	棉	茶	雜糧
元年	二、七〇	三	二九三	一三八	四七

二年	五、四一五	二	一四〇	一九四	五二
三年	六、七七四	一	一二八	一七四	五七
四年	八、四七六	三	三七八	一八三	一〇八
五年	一一、二八四	六〇	四一四	二三二	一二二
六年	九、八三七	三六	三〇六	一八九	一六二
七年	六、九八四	—	一九二	四八	八六
八年	一、八一〇	—	二四二	八一	二四
九年	一、一五二	五	六八八	四六	九五
十年	一〇、六二九	八一	一、六九〇	四八	二三六
十一年	一九、一五六	八七三	一、八五八	一〇二	二六三
十二年	二二、四三五	二、五九五	一、六三二	一	四八
十三年	一三、一九八	五、一四五	一、二三一	三八	七三
十四年	一二、六三五	七、〇〇〇	一、八三〇	二四	一三七
十五年	一八、七〇一	四、一六五	二、七九六	八三	一、四三五
十六年	二一、〇九二	一、六九〇	二、四九一	七〇	七一八
十七年	一二、六五六	九〇三	一、九二三	一〇〇	五三
十八年	一〇、八二三	五、六六四	二、五四五	三八	八〇
十九年	一九、八九一	二、七六二	三、四八一	二三	三六九

二十年	一〇、七四一	二二、七七三	四、六八八	三三	四七
二十一年	二二、四八七	一五、〇八五	三、七一三	二五	五八
二十二年	二一、四一九	一七、七一六	一、九九四	五	一六〇
二十三年	一二、七五四	七、六八九	一、九二四	四六五	一七五
二十四年	二一、四四二	八、六一六	九〇八	四二一	一三

綜觀上述四表，近五年各主要農產的種植面積及生產數額，都停留在「不進步」的狀態中，而其輸入量，除棉花外，皆與年俱增，出口額則逐年銳減，這都是由于消費日增而產額則不曾有何增進，依舊患着「不足」，而仰給於外國，以致漏巵日增，隱患堪虞！

不過，因年來政府與社會人士對於復興農村工作之加意努力，已漸有轉好的趨勢，尤以去年（二十五年）農產豐收，物價上漲，農村復興的趨勢更爲加速。川豫粵三省去年不免旱災，收成大歉，但以全國而論，去年尚稱豐年，根據中央農業實驗所的估計數字推算，各種糧食產量，在以前三年每年平均約一、八六〇、〇〇〇、〇〇〇市擔，去年約一、九三四、〇〇〇、〇〇〇市擔，增加百分之四。棉花產量，以前三年平均爲一六、〇〇〇、〇〇〇市擔，去年則增至二〇、〇〇〇、〇〇〇市擔，增加約百分之二十五。又據去年中國銀行業務報告在農業概況一章中說：『去年農產品價格確已有上漲，而農村每年因出售稻麥高粱小米菸葉等主要農產品所得之收入，在以前三年平均約爲三、九〇〇、〇〇〇、〇〇〇元，去年約爲五、六〇〇、〇〇〇、〇〇〇元，計增加一、七〇〇、

〇〇〇、〇〇〇元，約合百分之四十四，倘將絲、茶、羊毛、花生、桐子等次要農產品之收益合併計算，去年較以前三年增加之收入，當在二、〇〇〇、〇〇〇、〇〇〇元左右。此種估計數字，或能表示去年農民購買力增加之程度，其於國內工商業之良好影響，已有不少事實之證明。』又說：『農產品國際貿易，去年亦有進步。米、麥、棉、菸草等主要進口農產品在以前三年平均輸入總價值為二六六、〇〇〇、〇〇〇元，去年減至九四、〇〇〇、〇〇〇元，計減少一七二、〇〇〇、〇〇〇元，約百分之六十五。……蓋中國農產品價格雖高，但因匯率關係，外國農產品價格折合國幣之後，更為高昂，故凡能以本國出產代用者，均樂於購用國產，進口因而大減。』又說：『本國農產品之輸出價值略見增加，桐油、生絲、棉花、羊毛、花生等十四種農產品出口價值，以前三年平均為二二五、〇〇〇、〇〇〇元，去年為二九七、〇〇〇、〇〇〇元，增加約百分之三十。』其結論謂：『凡茲所述，均證明去年農村經濟較以前三年大有進步，其原因則一方面由於雨水調勻，收穫豐稔；一方面則由於法幣實行，物價上漲，而外國經濟漸趨繁榮，農產原料需要增加，亦於中國農產品對外貿易發生良好影響。』

吾人讀竟，認為去年農村經濟好轉的趨勢，並非由於農村實際問題根本的改進，其結論所剖示的原因，一則曰由於「雨水調勻」，二則曰由於「法幣實行」，三則曰由於「外國經濟漸趨繁榮，農產原料需要增加」，都只是偶然的「天時所賜」，或一部分的「外緣關係好轉」，決不是由於農村經濟已有根本的改進，或農業產量已有增加。以後果欲謀農業生產之增進，自不能專望「偶然的」天時之調順，或外緣的外國經濟之繁榮，而必須策劃利用實際有效的方法，以謀水旱蟲病等災害之防除，農村土地的分配與利用，與夫土壤肥料選種及耕種技術

的改良。茲就此各方面的問題，分別加以檢討。

（一）土地分配與土地利用問題　農業生產的基礎是土地，而土地問題，不外包括「土地分配」與「土地利用」兩方面，所以這兩個問題必須解決。我國土地的分配，無疑的是不平均，因土地集中的結果，一方面形成少數富有的地主，而另一方面則爲大多數貧苦的佃農，卽所謂「富者田連阡陌，貧者地無立錐」故土地權不平均，則耕者未必有其田，流弊所及，非但不公平，且有礙於土地生產力的發展。『依理而論，耕者必須有其田，蓋耕者有其田，則耕耘培植，必格外講研。今耕種租地，有時解約，非永遠可以耕種，爲期短則一二年，長則五六年。若培植過肥，一經滿期，地已非己有，培植之費，無從賠補。是以租地施肥，皆不盡力。兩方相較，則耕自己之地者，改良培植，多盡其能。改良多則耕之生產力大，效用廣。故欲求生產之多，必須耕者有其地，要使耕者有其地，必須平均地權。』（馬寅初平均地權見中國經濟問題）如是，則平均地權，不但爲分配問題，且亦爲生產問題。

然則，地權應如何纔能平均呢？總理以爲可用和平方法解決，就是政府按照地主所報地價抽納重稅，如果地主不照價納稅或折價賸報時，政府得以原報價値收買土地，這樣便可以限制地主的獨佔，而可以達到耕者有其田的目的。（參閱耕者要有其田。）

怎樣使「耕者有其田」？「耕者有其田」是中國土地問題中一個最重要的問題，而「耕者有其田」又是解決土地問題一個最重要的土地政策，原則甚善，可無疑義。不過我們還應當詳細分析研究，還須考慮到有密切聯繫的幾個問題。

第一，全國耕地是否充足？

第二，全國耕地已否充分利用？

第三，用何種步驟可以實現「耕者有其田」呢？

第一個問題，是說「耕者有其田」固甚重要，但擴充或增加「可耕之田」這個問題，亦是十分重要。申言之，據一般的估計，中國農民中之屬於佃農性質者，各地平均約佔農民總數二分之一，對於此輩貧苦佃農，實現「耕者有其田」，確是有益的辦法。但土地縱能平均分配，事實上亦不見得就能澈底解決多數農民的貧窮，而且其結果依然是「均貧」，而不是「均富」，雖說「不患貧而患不均」，不過「均」了之後，如仍不免於「貧」，則此「貧」卽非「均」所能單獨解決。

我們中國向稱「地廣人稠」，然有許多土地是荒廢着，據美國農業專家貝克（O. E. Baker）估計，中國土地總面積二、四四〇百萬英畝，除西藏不計外，中國可墾土地約佔總面積四分之一強，而現在所墾者，僅佔可墾土地面積四分之一。復據張心一先生在中國的墾殖事業及三大荒區墾殖計劃大綱中所說，全國荒地合計爲二十萬零五千七百九十四萬畝，爲數多於已墾地。復據全國土地委員會二十六年一月發表的最新統計數字，蘇、浙、皖、贛、鄂、湘、川、魯、豫、晉、陝、甘、察、寧、青、閩、粵、桂、滇、黔等二十省平均每縣有耕地六九三六九市畝，荒地二四八五六三市畝。雖各種統計數字不同，但皆足以證明荒土多於耕地。故如何移民墾荒，變「石田」爲「耕田」，以擴增「可耕之田」，其重要性不減於「耕者有其田」，應該統籌兼顧，同時進行。惟就中國目前情形而論，移民墾荒亦有困難，而其困難最大的，是農業資本缺乏與佃農不易承領荒地。因爲荒地的土質類多不良，非有充足的資本以購置農具

牲畜肥料等不可而現在農家謀生尙且不易，那能還有資本來經營荒地？況且荒地的主權皆有所屬，（各省區荒地面積統計，可參看民國七年第七次農商統計表見古楳中國農村經濟問題三十六頁）一般小農佃農又無取得地權的力量；卽使有人招佃承種，亦多苛刻條件，一般小農佃農恐都不願承種。如能由國家政府出資統制收買分給佃農承種，則困難當可減少了。

第二個問題，是說「耕者有其田」固甚重要，但「有田曉得耕」這個問題，亦十分重要。如果只解決「耕者有其田」而不能使農民「有田曉得耕，」就是說不能盡量利用土地，則其結果，農人的財富依然不能增多，農人的生活依然不能提高，這仍然同樣的是「均貧，」而不是「均富，」這依然不能眞正解決了中國土地問題，不能解決農民貧窮問題。

「有田曉得耕，」是一個土地利用問題。現在全國耕地是否已經充分利用？想誰都會答說：「否。」何以見之？因爲中國農業技術落後，未有改進，一般的還是在阡陌制度中用人力畜力以事生產。不過，這是人爲的，而非天然的，尙不足以說明其原因，此外，還有若干耕地是被用爲坟墓，道路，溝渠，晒穀場等。大概耕地面積愈大，則被用爲道路，晒穀場……等的面積愈多；而這種面積雖亦有爲農場內不可少的，但究非生產的農地可比，如能盡量的減少，自以減少爲妙。尤其是關於用作私營或公營墳墓的耕地，若調查統計起來，數目必定可觀，若「棺葬」的風俗一日不改，則此種墓地終亦不易利用，蔣委員長近通令提倡公墓，廢除私墓，自亦格於習俗之積重難返，故不能予以澈底的解決。還有，中國農業是小農經營制，每家耕種的田地面積既不大，而塊數又多，其中自然又有許多面積爲

田塍地界所佔領而不能栽種作物的。講到這一點，便更可使我們想到我國「農田散碎」的缺點——農地利用的缺點。據金陵大學農學院卜凱(J. L. Buck)教授研究皖、豫、冀、晉、蘇、浙、閩七省十五個地方的報告平均每農家有田八・五塊，最多者竟至四三・四塊，最少者亦有三・二塊，而每塊面積最大者十五畝（以余平日所見聞，恐無有如是之大者，亦有小至不及一畝者。各田塊間之距離，平均一・二六市里，最遠者六・六八市里。如此農田分散零碎的結果，不但浪費時間與勞力，且耕地減少，管理困難，而對經營技術的改良上，亦發生很大的妨礙，我國農民不能利用新式的或近代的農具，雖固由於無力，而受農田分散零碎的影響亦很大。補救之法，唯有由政府規定國家有依法律重劃耕地之權，強制施行。

第三個問題，用何種步驟可以實現「耕者有其田」呢？前曾說過，依據總理的辦法，『一爲照價納稅，一爲照價收買。』這樣就可以限制大地主的獨佔，而使耕者都有其田。但地價是有漲落的，凡遇漲價，總理都主張歸公，以酬衆人改良土地的功勞。（參看民生主義第二講）其實，我覺得還有兩點值得研究：一是值百抽一的稅率，這種稅率對於農人是不公平的，應改爲累進稅率，依地畝的多寡而抽各等的稅。二是漲價歸公，也應分別都市土地和農用土地，都市土地的漲價，可以說是「由於衆人的功勞，」但耕地地價增加的原因，不盡「由於社會的力量，」灌溉施肥，選種栽培，農人都盡了不少的心力和物力，纔增加土地的價值，何能認爲不勞而獲的增益？如果將這樣的漲價完全歸公，恐怕無人願意經營耕地，更無人願意投資墾荒了，因此，勢必使土地的改良和農產品的增加，均將不可能，熟田如此，荒田更甚。所以，眞要達到「耕者有其田」的目的，除照呈報地價抽累進稅外，對於農用土

地祇可復照漲價抽若干稅，以限制大地主的獨佔。不過這還都是指有能力為自耕農的而言，如遇貧農或佃農無能力的，政府更應力予扶植。最近（二十六年五月五日）中央政治會議第四十三次會議通過修正土地法原則，對於佃農之扶助辦法還不是積極的實際的。我們的意思是應由政府舉辦地產長期貸款，協助農民取得耕地，或竟採取「公債收買土地政策」——收買土地分給農民耕種。倘政府能力一時不能做到，那末，為急於解除貧農的倒懸起見，最易見效的辦法，莫如在農村中開設工廠，以便收容無地可耕的農民，解決其生計；同時還可引發工業，使農村所產的原料，也可就地製成熟貨，減少運輸費的損失，而對於農隙人力的利用，也不啻提倡副業一樣。

（二）耕作技術與耕作規模問題　耕作技術或工具的不良，直接是影響於人工或作物，間接便是農產不易增加，受到一種經濟的損失。我國農家耕作，雖有多年豐富的經驗，但對於農具的使用，卻仍保持着原始的狀態，除利用畜力外，都靠人力，所用耕具，亦極幼稚，往往費力多而收效少。農業生產工具既如是簡陋，則農業技術不能進步，生產不能增加，乃是必然的結果。如果農家能採用新式有效的農具，非但可以節省人力和財力，並且還可以使農產增進，使經濟比較寬裕，如無錫農家多購用引水機，中耕器，打稻機等，節省人工不少，因此便有餘工從事其他副業，而經濟也得以比較寬裕。總之，利用地力，促進農業生產，必需有科學的技術，才可收「野無曠土，物力衍饒」之實，這意義很簡單明瞭，毋待多說。此中主要難題，即是一般農家能不能採用新式有效的農具？此中有二種困難：一因農業資本缺乏，農民多沒有購買的能力；二因耕地塊數太散碎，面積極狹小，即要使用新式農具，又有如卡凡爾(T. N. Carver)在 Principles of rural economics 書中所說，既不可能，亦不經濟。（這層意思，我在前面

亦曾講過，要補救此已成的土地利用之缺點，惟有強制重劃耕地。）以限於此二種事實上的困難，卽任憑你怎樣向農人說新式農具如何好，可以節減人力財力增加生產，而能購用新式農具者仍是寥寥！那末，我們就此「因噎廢食」一任其「故步自封」，永不採用新式農具以改進農業生產嗎？於是便有一種現象爲我們所習見，就是營利的商人便乘機購辦新式農具，轉租農民，從中取利。關於這一點，江蘇省農政會議彙編中有很好的一段話，頗值吾人參考：

「查江南一帶戽水機器，非屬農人自備，而爲商人所供給，以爲營業之工具，壟斷操縱，弊害殊多。有承包灌溉之畝數，超過機器能力所灌漑之畝數者，時值乾旱，包戶常因競爭戽水，發生爭執糾紛；同時，一部分之田畝，仍因戽水不足，而陷於荒歉之象。又有注意於打臨時水者，俟天時亢旱，農民需水極般時，乘其危急，要以鉅額之包費。農民爲作物收成計，不得不吞聲飲泣以受之。凡此二種，所以貽害於農民者，甚鉅。若求解放農民之苦痛，組織農民灌漑合作社，實爲根本之要圖。其合作社所需之資本，一部分可由農民銀行貸給，一部分可由農民按田畝數攤集。機器賃用之方法，可按地畝多少比例而定，地少者得最先租用。使小農咸沐其利益。如社員地畝相等時，則以先請求者取得優先權，同時請求則以抽籤法定之。租賃所得之利益，除還本及付息外，如有盈餘，分給社員。」

我們看了這段的敍述，可知農民無力購買農具而受人壓迫苦痛的情形，同時，又可知組織合作社的辦法，確是解決這種困難的良法。徐公橋鄉村改進會對於籌購新式農具的合作辦法，亦足供我們仿用，其辦法分三種：（一）村友集股購買；（二）由改進會設法籌款購買；（三）與農具公司接洽，應用合作方法購買。至於使用農

具的辦法，分爲四種：（一）出借使用，概不取資；（二）出租使用，由會訂定取租金若干；（三）輪流使用，卽依次使用；（四）利用農具，如冬季利用抽水的引擎，作軋棉花碾米等。

今年（二十六年）二月間，實業部爲提倡以科學方法改進農產，呈准頒行各省市獎勵農產通則，規定凡經營農業，能應用科學方法，新式農具，以增加產量或改良農產品質，或改良農業用具者，酌量分別予以獎金、獎章、褒狀、匾額、獎牌、獎盾等獎勵。這種獎勵的農業教育方法，自亦可爲改良農業技術，促進農業生產之一助。惟望各地政府與社會人士廣事宣導，以收提倡促進農業技術之效。

由此，我們可以知道，第一種困難，農民無力購買新式農具，並非不能解決，而是可以用合作辦法來解決的。至於第二種困難，因農田太散碎，使用新式農具有所不能，亦不經濟，其解決方法，則又須視耕作規模大小而定。倘耕作規模仍爲個別的「小經營制」，則只消將固有的農具加以改良，如江蘇農具製造所今年所發明的較新式的農具，就可適用，由「淺植的」而改進爲「深耕的」，由「經驗的」而改進爲「科學的」。反之，倘耕作規模要改爲集體的「大經營制」，則原有散碎的農田須重新改劃，始可應用科學機械化或電氣化的新式技術，否則，就有阻礙，就不合算。惟就我國目前事實而言，因機器工業尚未發達，國營的或集團的大規模農場，還不易辦到；或者取漸進的方式，先以生產合作的組織，由農民試行自動的集團耕種——卽集耕農場制，再由「小經營」而漸趨於「大經營」，亦未始不是一個比較合理而有效的途徑。

（三）選種施肥與防除災害問題　怎樣選擇優良的種子，亦與增進農產有關係。我國農家雖有數千年相

傳的經驗，然對于選擇良種，尙多不甚注意。惟近年來因農業機關學校及團體的提倡，確已改進不少，而且試驗結果，都有相當成效。不過，爲普及推進起見，最好是由各種農業試驗場設立「種苗交換所」將試驗有成效的種苗與農家原有種苗交換，不取分文用費，同時並指導栽植和養育的方法，或者並用「表證方法」將試驗有成效的作物畜牧和原有的作物畜牧相比，以證明改良的效果如何，這樣比較容易使農家羣起效法。農家明瞭良種的利益後，沒有不願意改良的。主持倡導改良農政的人應該多做些切實工夫，不要再像往時空談改良農業，設了機關只擺擺樣子。至於施用肥料，我國農家實在非常注意，試一留心農村內地人民的生活，則可常見荷籃肩筐者，朝興夕息，奔走於道旁林間，見有人糞動物糞以及植物的灰燼等，莫不拾取以還，備爲肥料之需，盡力使之返諸地中，以培養其生產力。如要進一步採用人造化學肥料，固可補自然肥料的不足，增加生產力，但因農民資本缺乏，籌措肥料費的支付，實在無力。這個困難不解除，是無法高談採用人造化學肥料的，何況如無機質淡氣肥料等也只能促進生物的增長，卻不能保持或竟損害土地的生產力呢。

以上所說的，多是限於人爲的技術的改良方法，還有關於天時的水旱災害及病蟲害之防除，亦在在影響於農產的豐歉。俗諺有云：「天時不如地利，地利不如人和。」如果人能和——地方安靖，地能利——造林開河與技術改良，則天氣的災害，便可爲適當的防除。本來防除災害，不外治本和治標兩種辦法，如造林開河以防水旱之災，乃屬於前者；如設昆蟲局以防蟲害，舉辦農業保險以防雹害畜疫等，乃屬於後者。對於前一種工作，年來各地政府與人民，頗爲努力，翻閱各省縣市的農林水利建設，均有相當進步；而對於後一種工作，則尙很少成績，例如縣政府

裏都有省建設廳派往服務的治蟲專員，一人能力旣極有限，設備又無，在城區附近農田或可做些表面除蟲工作，其他便都置之不顧。我們總覺得：「天災」之發生，多根因於「人禍」，人家說「天災人禍，」我卻說「人禍天災，」「人禍」不先消除，「天災」亦就不易防止，造林開河亦終無法進行，等到災荒嚴重形成，雖政府力籌經費賑濟，但成千累萬的經費是報銷了，而災害仍然有加無已，何況災民受到賑濟實惠的又是微乎其微，倒給人家發了財呢？故吾以爲眞要防除「天時災害，」須先防除「人爲災害，」必須在消除「人爲災害」這個前提條件之下，各地方成立一個專門負責的農政機關，如同捷克斯洛伐克的農部（參看大同譯捷克斯洛伐克的農業經濟）一般，然後農民才能得到實惠！

『貞觀二年，關中旱大饑。太宗謂侍臣曰：水旱不調，皆爲人君失德，朕德之不修，天當責朕，百姓何罪，而多遭窮困？』又『貞觀二年，京師旱，蝗蟲大起。太宗入苑視禾，見蝗蟲掇數枚而呪曰：「人以穀爲命，而汝食之，是害於百姓；百姓有過，在予一人！爾其有靈，但當蝕我心，毋害百姓！」將吞之，左右遽諫曰：「恐成疾！不可。」太宗曰：「所冀移災朕躬，何疾之避！」遂吞之。自是蝗不復爲災。』（見貞觀政要）唐太宗這種「民吾同胞，物吾同與」的仁民愛物之心懷，至誠悔過的感格，亦是今之爲官吏者所當感奮的，雖然食蝗而蝗不復爲災之語，非近事實，要亦如成湯禱旱于桑林，而以「六事自責」之至意。政府官吏果若能勤廉樸實，力節民財，守法奉公的，去努力水利森林事業的建設，循序漸進，期其必成，則天時水旱之災，亦就得根本的防除了。

綜觀以上所言農業生產問題之解決，是多方面的，必須土地平均分配，土地盡量利用，耕作技術工具設法改

良，施肥選種加意改進，天災蟲害要能防除，然後方能發展農業，增進農業生產，這種整個性的生產建設事業，原非限於一隅，是要集中整個的力量去進行，縣政府是一個執行一切庶政的行政機關，對於這一切的一切，自當秉承政令，負責切實辦理，如果這爲國民所託命的農業生產經濟不能改進，則所謂政治都是空的！

第四節　農村合作問題

農村經濟機構改進的途徑，不外乎「由散而集，」「由亂而整。」

農村合作是整個合作事業中的一大部門，農村合作的意義，簡括的說，是要使農村中分散零亂的各種經濟行爲和活動，整齊集結於「人人爲我，我爲人人」的聯帶關係的基礎上，以農民共同的力量，自動組織團體，成爲整個有機的體制，把最主要的消費與生產兩種經濟行爲，直接密切地聯繫起來，以增進農民自身的經濟利益，在消極方面，力謀避免各個孤立的經濟上之損失；在積極方面，力謀增進各個孤立時得不到的經濟上之利益。

我國的合作事業至今已有十幾年的歷史。全國合作社，據二十六年五月間中央農業實驗所第三次調查統計，截至二十五年底止全國共有登記備案之合作社三六・三六三社，社員一、五九九・二六六人。若依其業務之性質分類則有信用合作社一九・九四八社，社員六六九・八九七人。供給合作社二五七社，社員一五・一七四人。生產合作社三・一七八社，社員一六七・一一四人。運銷合作社二・三二四社，社員九八・三八四人。消費合作社二九六社，社員四〇・七〇〇人。公用合作社五六社，社員三・四一二人。兼營合作社一〇・三〇四社，社員六〇四・五八五人。從這個指數看來，不能不說我國合作事業已有相當的發展了。

可是，試細加分析，在「量」的方面，合作社的分佈還未普遍於各地，在「質」的方面，合作社的組織還欠健全，業務亦還未有優良的成績。我們固須求其普遍，要有更大量的合作社組織，但只是量多，無裨實際，更宜求其質之精，這樣纔有意義，纔有價值，纔有實效。

第一，在「量」的方面，何以說合作社的分佈還未普遍於各地呢？

先從「分省」觀察；舉辦合作事業較久而合作社較發達的省份，當推蘇、浙、冀、魯、皖、贛、等省，茲列表如左：

各省市五年來合作社進展數量比較表

省市別	二十年		二十一年		二十二年		二十三年（六月底）		二十四年	
	社數	百分比	社數	百分比	社數	百分比	社數	百分比	社數	百分比
江蘇	一、二六五	四五·二四	一、七九八	四五·二〇	一、二八四	四一·五九	二、二三〇	三三·三三	二、九三七	二〇·〇五	四、〇七七	一五·五五
河北	七二二	二五·四三	九九九	二五·一四	五一八	一六·七八	一、四六〇	一四·六八	一、九三五	一三·二二	六、二四〇	二三·七九
山東	八二	二·九〇	二〇三	五·〇七	四一四	一三·四一	五三九	五·四二	二、四七三	一六·八七	三、六三七	一三·八七
浙江	六三三	二二·二五	七八二	一九·六六	五四三	一七·五九	一、二八二	一三·八九	一、七九三	一二·二四	一、九七二	七·五三
江西	一三	〇·四三	一五	〇·三八	一九四	六·二九	九六一	九·六六	一、〇七八	七·三六	二、〇三八	七·七七
安徽	七	〇·二五	一三	〇·六五	五六	一·八一	二、四四四	二四·五七	一、四六三	九·九九	二、二八四	八·七一
湖北	一	〇·〇四	三	〇·〇八	一三	〇·四二	三七五	三·七七	五六六	三·八六	一、二二八	四·六八
湖南	三	〇·一〇	一七	〇·四三	九	〇·二九	二四九	二·五二	五五八	三·八二	九六三	三·六七

綏遠	一	〇·〇四	四	〇·一〇	二	〇·〇七	六〇	〇·六二	二〇	〇·一四	五四	〇·二二
河南	六	〇·二二	二六	〇·六五	二	〇·二六	五五	〇·五五	九九七	六·八二	一、七六二	六·七一
廣東	三	〇·一〇	六	〇·一五	六	〇·一九	四七	〇·四七	一九三	一·三二	三〇七	一·一七
陝西	五	〇·一八	六	〇·一五	三	〇·一〇	三二	〇·三二	三二〇	二·一八	六七二	二·五六
雲南	三	〇·四三	二七	〇·六七	五	〇·一六	二七	〇·二七	—	—	—	—
山西	一四	〇·五〇	一九	〇·四七	五	〇·一六	二〇	〇·二〇	一九〇	一·三〇	四五三	一·七三
廣西	一	〇·〇四	二	〇·〇五	五	〇·一六	一三	〇·一三	八	〇·〇五	一四	〇·〇五
四川	七	〇·二五	八	〇·二〇	二	〇·〇七	一〇	〇·一〇	三	〇·〇二	—	—
福建	二	〇·〇七	四	〇·一〇	一	〇·〇三	五	〇·〇五	一四	〇·〇九	三三	一·一九
貴州	二	〇·〇七	四	〇·一〇	—	—	四	〇·〇四	—	—	—	—
甘肅	三	〇·一〇	三	〇·〇八	—	—	三	〇·〇三	—	—	三三	〇·三
察哈爾	一	〇·〇四	三	〇·〇八	—	—	三	〇·〇三	—	—	—	—
青海	一	〇·〇四	一	〇·〇三	—	—	一	〇·〇二	—	—	—	—
漢口	五	〇·一八	六	〇·一五	—	—	七五	〇·七六	—	—	—	—
上海	七	〇·二五	二	〇·〇五	一〇	〇·三三	三二	〇·三二	八五	〇·五八	一三三	〇·四七
青島	一	〇·〇四	一	〇·〇三	三	〇·一〇	一五	〇·一五	—	—	—	—
北平	六	〇·二二	六	〇·一五	三	〇·一〇	七	〇·〇七	—	—	七	〇·〇七
南京	一三	〇·四七	八	〇·二〇	—	—	六	〇·〇六	一六	〇·一二	五〇	〇·一九

廣州	二	0·0七	二	0·0五	—	—	三	0·0三	一	0·0一	—	—
天津	二	0·0七	二	0·0五	—	—	一	0·0一	—	—	—	—
總計	二、七九六	100·00	三、九七八	100·00	三、0八七	100·00	九、九四八	100·00	一四、六四九	10·000	二六、三三四	100·00

註：本表根據中央統計處二十三年全國合作社統計及中央農業實驗所二十四年及二十五年發表之全國合作統計改算而成。
二十年至二十三年六月底之數字，係根據中央統計處之全國合作社統計。
二十年及二十四年底之統計，係根據中央農業實驗所之調査。

細觀上表，可知山東安徽，江西三省的合作社，在二十年間爲數極微，以後逐年增加速率極快。江蘇浙江兩省合作社進展趨勢比較平穩，河北省合作社變動指數，在二十三年前情形與江浙相仿，但二十四年一年內社數增加速率極快，與二十三年底社數比較竟增至三倍有奇。其他省市合作社亦年有增加。

近數年來合作社發達的原因，固由於政府與社會人士之努力倡導，但其發展所以如此迅速，則多根因於農村百般險象所促成，合作運動之所以漸趨成熟，自有其時代的需要與社會的背景在也。

再從「分縣」觀察：觀於前述分省的綜合統計數字，全國合作社，截至二十四年底止，有二萬六千餘社，（據最近截至二十五年底止的統計，則又已增至三萬六千餘社，）計分佈二十餘省市，固似已具普遍的規模，然而考其實際，則其發展分佈的現象，還是畸形的，如蘇、浙、冀、皖、贛、魯諸省較多，其他各省則數量極少。若再進一步探究合作社較多的各該省各縣合作社情形，則江蘇尚有七縣無合作社，河北尚有九縣無合作社，其他各省尚未設合作

社之縣份更多，全國計共一千九百五十三縣市（僅指普通市，特別市除外。）設有合作社者約僅佔總數三分之二弱。若更進一步就合作社最發達的縣份加以考察，則一縣內合作社的分佈，常集中於某一處，或於東南鄉多而西北鄉少者，或集中於城區附近而窮鄉僻壤又極缺乏之者，是其分佈現象亦還是畸形的。茲就冀、蘇、魯、贛、皖、浙、諸省合作社在各縣之分配數，再列表以明之：

主要各省合作社社數之縣數分配表

社數分組	河北		江蘇		山東		江西		安徽		浙江	
	縣數	百分比	縣數	百分比	縣數	百分比	縣數	百分比	縣數	百分比	縣數	百分比
一—一〇	三七	三〇·三三	四	七·四一	三八	三九·一八	九	一七·六五	四	八·〇〇	二八	四三·〇八
一一—二〇	一五	一二·二九	五	九·二六	二五	二五·七七	一一	二一·五七	一八	三六·〇〇	一一	一六·九二
二一—三〇	一四	一一·四八	三	五·五六	五	五·一五	六	一一·四七	五	一〇·〇〇	五	七·五六
四一—五〇	八	六·五六	六	一一·一一	七	七·二三	五	九·八一	三	六·〇〇	四	六·一五
五一—一〇〇	六	四·九二	一	一·八五	三	三·〇九	五	九·八一	一	二·〇〇	三	四·六二
一〇一—二〇〇	二一	一七·二一	二一	三八·八九	九	九·二八	一〇	一九·六一	一五	三〇·〇〇	九	一三·八五
二〇一社以上	一七	一三·九三	一三	二四·〇七	六	六·一九	五	九·八一	三	六·〇〇	五	七·六九
二〇〇社以上	四	三·二八	一	一·八五	四	四·一二	—	—	一	二·〇〇	—	—
合計	一二二	一〇〇·〇	五四	一〇〇·〇	九七	一〇〇·〇	五一	一〇〇·〇	五〇	一〇〇·〇	六五	一〇〇·〇

註：（一）上表根據中央農業實驗所二十五年二月發表之全國合作事業調查統計改算出

（二）各省之祇有合作預備社而無正式合作社之縣份均未列入

綜觀以上所列合作社數字，可以簡括的下一個結論：現在我國合作社的分布，僅有冀、蘇、魯、贛、浙、皖等六個省份比較發達，而此數省中合作社在各縣的分配又尚未平均，而陷於畸形的發展狀態。其他各省縣合作社比較不發達者，亦就可以推知其大概了。

最後，我們再來分析各省市合作社及社員在各省市所佔人口之百分數，以證明合作力量還是非常薄弱。

民國二十四年各省市合作社及社員地域分布統計表

省市別	社數	對總數的百分比	社員數	社員佔該省市人口之百分數
河北	六、二四〇	二二·七九	一三五、七二三	〇·四八
江蘇	四、〇七七	一五·五四	一三八、三九六	〇·四三
山東	三、六三七	一三·八六	一〇六、一四三	〇·二八
安徽	二、二八四	八·七〇	二三、六七三	〇·三三
江西	二、〇三八	七·七七	一三一、四四七	〇·七一
浙江	一、九七二	七·五一	七〇、六六〇	〇·三五
河南	一、七六一	六·七一	一〇〇、三二四	〇·三一
湖北	一、二二八	四·七三	六〇、一二二	〇·一八

湖南	九六三	三·六七	五六、四八六	○·一九
陝西	六七一	二·五五	六三、八九○	○·六六
山西	四五三	一·七○	[illegible]、六九二	○·○六
福建	三一二	一·一八	一一、六七八	○·一三
廣東	三○七	一·一五	二三、三一五	○·○七
綏遠	五四	○·二○	一、一一五	○·○五
甘肅	三三	○·一二	二、九○六	○·○五
廣西	一四	○·五○	五九二	○·○一
上海	一二三	○·四六	一七、一九三	○·四九
南京	五○	○·一九	三、二三六	○·四四
北平	七	○·○二	一、○二八	○·○六
總數	二六、二二四	一○○·○○	一、○○四、四○二	

我們就上表所列各省市社員與人口比例一點觀察，其中以陝西比例爲最高，以廣西比例爲最少，雖然各地的人口有疏密，但社員之發展，差不多可以說是與人口成正比例的，社員愈發達，則其所佔人口總數之百分比自亦較高。如合作社最發達的冀、蘇、魯、皖、贛、浙等省之社員數，均僅佔該省人口三分之一強或弱。若以全國合作社員總數與全國總人口比較，尚不及千分之二，較之丹麥的合作社社員數佔全國人口百分之二十七，蘇俄的合作社

社員數佔全國人口百分之六十七，那更「相差遠甚」雖然我國合作運動較其國爲後進，但亦未始不可用以證明我國合作組織力量之尙嫌薄弱。

第二，在「質」的方面，何以說合作社組織尙欠健全，業務亦還未有優良的成績呢？可撮其較主要的幾方面來說：

（1）以往合作社的組織，多甚草率，只湊足了法定人數，便算組成一個合作社，其辦理手續是否合法，社內應有的管理章則册簿，就都未過細注意。這種徒具「外表的形式」而無「內在的實質」的合作社，有人稱爲「胰泡合作社」有如胰泡吹蕩空際，非不美觀奪目，但經不起空氣的鼓動，外物的衝擋，便突破而成泡影。據二十四年的統計，該年內解散的合作社，爲數竟達一、○八四社，可爲例證。當然這種像肥皂泡一般的合作社，即使能够一時存在，亦是無社務或業務可言的。

（2）以往合作社的組織，多由「他力」促成，而非出於農民的「自力」，是被動的，而非自動的。這種現象之造成，固由於多數農民缺乏合作知識，同時，又以合作事業的推行，常受當地土劣商人等的刼持，但政府對於合作的指導與監督之不能盡力又不能不說是造成此種現象的原因。「被動組織」與「被動運用」的合作社，是違背合作原則的。要不是有政令的催促，或借款的引誘，這種合作社都有隨時死亡的可能，有人稱這種合作社爲「陀螺合作社」若一失去外力的扶植，像陀螺失去本身以外那繩索的抽動，則陀螺即隨之而倒。這種「由上而下」或「由外而內」所組成的合作社，是決不能健全，亦是沒有優良成績表現的。眞能由社員「自動結合」力

求合作社之「能動」或「常動」的，究竟是居極少數。

（3）以往合作事業之推行，多未符合作的目的，不能救濟最低層而最多數的貧苦農民。能夠向合作社借款的，多數是上等中等農戶。因爲一方面，放款機關都須有七八成「人的」或「物的」保證，纔肯放貸。據中央農業實驗所調查借款困難情形，因手續麻煩，保證困難，無抵押品及無介紹機關等等緣故而不能借款的，約佔百分之三十九，這無疑的便都是一般身無長物的貧苦農民了。在另一方面，合作社的分子每爲一部分地主富戶所操縱，使眞正的貧苦農民未得享受合作的權利，地主富戶，每每以低利向合作社借來的款，用更高利息轉借給貧農，不但不能增進貧農的利益，反而益加重貧農的負擔，這顯然又是人受資本的限制，而未符「合作組織是人的結合，而不是資本的結合」的原則。

此外因合作行政之缺乏一貫的系統，各自爲政，不能切實聯絡，予以統制，以致使投機者反藉合作美名，從中牟利，投資紊亂，這也予合作前途以莫大危機。金陵大學美籍教授史梯芬研究合作社業務與我國合作事業之推進，夙具熱心，曾發表對中國合作運動之意見一文，認爲現在我國合作事業，多有背於合作原理，指出各種缺點，茲撮述其最重要者，以見一斑：

（一）一般無準確範圍之合作社，以之爲民衆教育組織則可，對於推銷共買信用合作等經濟行爲，殊少裨益，況組織複雜，遠非一般鄉下人所能管理勝任，如另任專家管理，又非其經濟能力所許，於是合作社之存在，完全依賴政府之支持，一旦政府撤銷援助，此類組織，立卽瓦解。

（二）各合作社多無正確合理之賬簿，且因管理不善，不易檢查。

（三）管理合作事務者，多缺乏實際合作的經驗，每將貨物賤買貴賣，擾亂普通商業，然而普通商人對於社會之功用，合作社中人反不顧及。

（四）合作社缺乏自己所產生的領袖，多由政府機關人員代為主持管理。欲求合作領袖人材，將合作社成為自動組織，預先改造現有的合作社。

（五）多數推銷合作社，祇係一種腐敗放款組織，其中有試作推銷合作者，亦多不切實際。

（六）多數信用合作社，祇為挖肉補瘡之應付，不計農民之儉約本旨，因之農民負債益多，益無法振拔。

（七）銷費合作社管理不善，浪費之處甚多，雖享免租免稅專利等權利，對於社會民衆，並無裨益。

總而言之，今日我國農村合作事業，在量的方面，是發展的畸零，尚未能普遍平均推進，而且在質的方面，是組織業務的虛弱，尚未能健全發揮合作的功能。今後對於農村合作事業的改進，自須對症下藥，除弊興利。故其改進的大要途徑，不外乎：

一、合作事業須普遍化，合理化，以求「量的普遍平均發展」，更宜利用保甲組織，切實推廣於各鄉村，這樣，則合作事業的擴展，不致陷於畸零。

二、合作組織須求農民自動的結合，多下教育工夫，少用政治力量，政府僅處於扶導監督的地位，使其在實際的體驗中養成合作的「能動」與「常動」的知力，合作組織不宜複雜，而須簡易適用，以期不背合作社

的自動精神，並確定合作業務以不兼營爲原則，使工作不繁複，而趨於簡單化，易於管理，易收實效。

三、合作行政組織系統，須一貫的確立起來，以免頭緒的紛亂。自中央以至於各省縣市地方，均應分別設立合作事業設計委員會，爲合作行政設計的機關，集中合作專才，擘劃指導一切合作事務。爲事實簡便起見，若中央在實業部已設合作司，則爲劃一系統計，各省市縣可就建設廳局科內設合作股，亦未始不可負其專責，做事固不在形式之舖張也。

四、各地方合作社組織，須能因地制宜，切合當地人民需要，如某地方有特產運銷，則組織運銷合作社，如缺乏資本，則組織信用合作社，切不可盲目的不管有無需要，例作點綴品看待，至於合作社的社員，宜重視一般眞正勞苦貧困的農民爲主要對象，使之能同氣相投，協力生存，以防富有地主商人從中操縱之弊。

五、合作社社員既須以大多數貧農爲主要對象，故合作社每股股金不可過大，俾免一般貧農無加入的機會。同時，合作社社務須充分民主化，對外借款，應以社員的集體信用爲擔保，對於各個社員亦應以對人信用爲主，使貧農均得資金流通的便利。

六、合作組織應以農業爲中心的生產合作爲主體，就農業生產的需要上觀察，亦比較易於推廣，切於實用。蓋以合作是中間人的廢除，資本的創造，是整個經濟組織之逐漸改善，其主要作用是積極的治本，即是增進生產利益；不是消極的治標，僅在維持與補救。故欲謀農村經濟之積極發展，應着重於生產合作的經營。至於消費信用運銷等合作，亦都必須以生產爲環繞的中心，倘若離開了生產，則只是一種治標的方法，而不

是一種治本的長治之策，無異舍本逐末。不過，考之實際，我國近五年來的合作社，信用合作每居第一，生產次之，銷費運銷又次之。雖然信用合作兼具有生產與消費兩種行爲，且具有輔助生產與消費的機能，但若。專有信用借款而無實質的生產經營，或借款而不以生產事業爲用途，則誠如史梯芬教授所言，『祇爲挖。肉補瘡之應付，不計農民之儉約本旨，因之農民負債增多而益無法振拔』了！危險孰甚！史氏又說：『中國合作社已趨於失敗之途』，卻不是過言的。我們應該覺悟改進才是。

第五節　農村金融問題

農村金融是整個金融事業中的一大支流，農村金融的意義，簡括的說，即是以農村爲主體的農村間之資金融通，以健全的機構，充裕的資本救濟農村資金的缺乏，活潑農村金融的調劑。所以農村金融一方面是要有富裕資金的存在，一方面又須有供貸資金的機關，必須這樣，農村金融才有調劑的可能。

農村金融與農村合作，有着『相輔而行』的密切聯繫，亦可以說是不可分解的一個「整體」。若譬農村合作制度是人身的骨幹，則農村金融乃爲人身的血脈。再切近一些說，農村合作組織是農村金融的骨幹，資金的融通必須利用合作社的力量始能運用有利；農村金融是農村合作組織的血脈，合作社亦必須有融通的資金，始能發揮最大的功能，雖然合作社的組織自尙有政治的和社會的意義。

現在農村的金融情形怎樣？我們只消先就今年中央農業實驗所發表全國合作社之最新統計（截至二十五年底止）加以觀察，信用合作社是佔各種合作社中的最多數（各種合作社社數及社員數已詳前節第一段），

所謂信用合作社，其唯一的任務是流通農村資金，信用合作社之所以特別發達，就足以證明現時農村金融是如何貧乏，其需要資金又是如何迫切了。

考我國農村資金所以貧乏的原因，簡要的說起來，一方面是由於受到帝國主義商品侵入內地的影響，致使農村資金逐漸流到都市（或被捲到帝國主義國內）演成都市資金的「充血症」和農村資金的「貧血症」，而另一方面則除天災人禍各種錯綜複雜的關係外，則由於內地各種高利貸的剝削。於是在農村內地又漸漸發生富有地主商人的集中榨取現象，一般貧苦農民的借款，都由他們所操縱盤剝，這種盤剝的情形，農民並非不知道，只因爲農家資金太枯竭，而需要又極迫切，逼得不能不忍痛，飲鴆止渴。

我國農村中以借貸爲活的農家，據各方面調查估計，約佔全農戶百分之六十以上，其中以西北邊疆省份如寧、綏、甯、甘、陝等的農民負債程度爲最深，東部蘇、浙、皖三省次之，依次爲中部鄂、湘、贛三省，東南區閩粵兩省，西南區川、雲、貴三省，北方區晉、冀、魯、豫四省。至其借款來源，據中央農事實驗所的調查統計，屬於私人者爲百分之六七・六，屬於商店者，爲百分之一三・一，屬於典當者爲百分之八・八，屬於錢莊者爲百分之五・五，屬於銀行及合作社者，各爲百分之五。由此可知，我國大多數農民都是靠借債度日，而私人借貸竟居首位，其次爲商店借貸，銀行與合作社僅居末位。我們都知道，私人商店等的借貸，多爲高利貸性質，農村金融之枯竭如何，於此益可想見。

所謂私人（地主豪紳）高利借貸，抵押典當商店，以及鄉間極流行的各種合會，如搖會、標會、攤會、輪會、拔會、三星會、五聖會、七賢會、月會、季會、年會等，皆爲固有的舊式農村金融機關。這種都以高利貸形式出現的舊式農村

金融機關，到現在還把握着支配農村金融的勢力，從上述中農所的調查統計數字中，他們還佔着借款來源百分之九十五之多，而新式農村金融機關（如銀行及合作社）所佔比率，僅及百分之五，已可證明。那末，如果要調劑農村金融，——亦卽救劑農村經濟之易見速效的方法，應速發展新式的農村金融機關，以謀減除高利貸資本及商業資本對農民的剝削而謀農業生產與農民收益之增進。

近幾年來以農村合作組織之日漸發達，新式農業金融機關亦多相繼興起，而普通商業銀行鑑於都市資金之患着充血症，亦有投資農村的運動。例如專營農村放款的農民銀行，有中國農民銀行，農工銀行，各省農民銀行及農民借貸所等；兼營農村放款的商業銀行，有上海銀行、中國銀行、金城銀行、交通銀行及墾業銀行等，此外社教機關如華洋義賑會、金陵大學、南京社會局，以及各地鄉村改進會等，亦都經營農村放款。這種對於農村資金的週轉，自然是給予農村金融的一種生命力，使農村資金由呆滯枯涸的境地，漸漸走上活躍流暢的途徑，對於農村復興工作，不能說沒有相當貢獻。

但是就此種資金週轉的已有成績加以考察，其一般成效殊屬有限，而且一方面也不免有種種缺點。農村放款機關，因爲沒有整個劃一的組織，各個的旨趣，互有差異，進行辦法，就難於一致，農村貸款，也就沒有確定的方式。並且一般銀行的資金，大都來自各種存款，就各種存款而言，其能運用於農業放款者，當以儲蓄存款——尤其是定期儲蓄存款爲最適宜，因其取款期限較長，足以供投資經營農業的週轉；然而儲蓄存款利率頗高，通常活期儲蓄存款多在四釐五釐之間，而定期儲蓄存款則皆在七八釐以上，期限較長者，有高至一分以外，再加以銀行本身

營業的一切開支，則對於農村放款的利率，恐非在一分以上，銀行不能有利可圖，而在合作社方面向銀行借來款項，再加高利率轉放給農民，經過兩種手續，利息更高，而且有些地方，尙有合作社貸款給農民，待至收穫，合作社與農民各半或四六對分穀物之事，諸如此類的情形，實無異一種新的高利貸，一般貧苦農民在新式農業金融組織之下仍然得不到益處。這樣，又有何裨補於農村金融的救濟？

還有一種更堪注意的情形，不啻是將高利貸的貸款權由「舊式的」轉變爲「新式的」，下面就是事實：

「查近來各銀行，常有以貸款爲由，自行派員，分赴各地，勸誘農民組織合作社情事。其中以轉運都市游資，救濟農村爲目的者，固居多數，而利用放款關係，以賤價預約收買產品，掠取農民利潤者，亦所在難免。甚或避免行政機關之監督起見，不用合作名義，巧立他種名目，濫行放款，以圖操縱良懦之農民，若不亟予取締，則農村合作之前途，必難爲健全之發展，仰各省政府，迅予佈告禁止。」（二十四年四月十二日漢口行營對豫、鄂、皖、贛四省府訓令）

由此，足徵豫、鄂、皖、贛幾省之內，各銀行借合作社之名，行高利貸之實，爲經濟上的「以暴易暴」者，其程度已被政府所察覺，則其掠奪農民利潤之數額，料亦已達到足以引人注意的程度無疑。像這種樣的情事，現在或已減少，但一般銀行經營農村放款，因爲業務性質與營業開支的關係，總往往不肯以低利放款農民，有之亦多限於成績稍佳的區域，則蜂湧而往，不惜以低利相競爭，豈知此種低利資金，農民得之過易，又往往流於浪費，而不用於正當生產的途徑，是以亦不能普遍的深入農村，銀行和農民亦就不能發生互惠的密切聯繫。

總而言之，既謂救濟農村金融，則應切實在「救濟」二字上用工夫，簡要的歸納爲三種情形：第一，『當救濟

而不救濟」不可；第二，「不當救濟而救濟」亦不可；第三，「雖救濟而不監督」更不可。當農民眞正因爲有急要正當的用途，向銀行貸款時，銀行每有推三阻四情事，使農民不得要領，這就所謂「當救濟而不救濟」；鄉間地主，商人，士豪劣紳等，往往利用合作社及政府的功令，以狡滑的手段，取得銀行的貸款，再以高利轉放農民，這就所謂「不當救濟而救濟」；有許多合作社取得銀行貸款，或銀行勸誘農民組織合作社放款營利，而又不幸爲封建勢力所操縱，層層盤剝，加重農民負擔，這就所謂「雖救濟而不監督」。

是以我們希望新式農業金融機關，對於經營農村放款，務必避免上述種種弊端，確切認淸救濟農村金融貧乏的職責，上以助政府力量之不及，下以惠農民產業之發展。而對於放款，應由短期的漸近而創辦中期長期的，使農村資金充分靈活，並宜用種種簡易有效方法吸收農村游資，誘導農民從事儲蓄，既可養成農民儲蓄的美德，以應意外急要之需，免得常常舉債，而且可使農村資金不致大量流入都市，以免演成都市資金膨脹，而農村資金枯竭的畸形危險狀態。同時，在另一方面合作行政機關，對於農民與銀行及其他放款團體的借貸款項，務必密切指導和監督。對銀行及放款體團方面，關於辦理農村合作社貸款，應於事前將放款章程及手續，通知各省地方農村合作設計行政機關，並於事後將貸出及收還社名全額，彙報合作機關備查，一面由合作機關訂定合作社貸款利率之最高限度，切實施行，並嚴密監督。至對合作社貸款，亦必須事前予以輔導，事後予以監督，務使貸款用途正當，增進生產，免致以貸款用於非生產的浪費，或還償舊債。還債固亦可減輕農民負擔，但這種用途，終不經濟，究竟不能創造新的價值；如果運用不慎，且更有使農民增加負擔之虞。倘能參用江蘇省農民銀行的「實物放款」辦法，

以實物代替現金貸放實物如種籽，肥料，原料，農具，蠶種，機油及牲畜等，如是則可限定農民貸款的正當用途，不致流於濫用和浪費了。

抑有進者，我國幅員遼闊，農村需要資金很多，卽用政府財力與商業銀行資金同時舉貸，對於農村金融，亦不能普遍的調劑，而且最大的缺陷，就是農村資金的週轉，要長期仰給於外來資金，殊不足以培養自有自給的基礎。故為補救現有的農業金融組織與現有的資金之缺陷，並適應時代社會的需要起見，應進一步策劃，在適合環境的條件下，剏辦一種新的金融組織，新的金融制度，這種新的金融組織制度是什麼呢？就是根據實業部頒布的合作金庫規程，利用合作社組織基礎，組織「合作金庫」，以期農村的金融事業與合作事業打成一片，建築在農民自身基礎之上。今年（二十六年）實業部農本局已積極着手籌辦縣（市）合作金庫，並經擇定安徽之蕪湖、宣城；湖南之衡陽；山東之濟寧、壽光；江西之南昌、臨川；四川之重慶；江蘇之南京等縣市，先行試辦。每縣市貸放款額，視其農產出品及需要救濟額而定，大概以五萬元為起點，一百萬元為終點。農本局以此事尙屬新創，而其意義與功能又極重大，為喚起全國對於合作金庫之注意，曾頒發專册，闡述縣市合作金庫的意義及其進行步驟。玆特撮述其梗要，并希望各地政府人民切實推行，以底於成。

合作金庫，約可分為三點來說：

一、合作金庫的意義　合作金庫具有下列幾種主要意義

（1）合作金庫深入農村，使農村資金借貸合理化　我國農民知識淺薄，除供應借貸資金以外，對於借款

之如何運用，如何歸還，尙須隨時加以指導和監督。合作社社員需要借款的時間不同，爲求隨時供應起見，金融機關尤須接近農村。以往農村放款機關，因業務性質的特殊，及營業費用的限制，不要說深入農村是不可能，就是通都大邑，也不能普遍設立，因此與農村相隔的距離很遠，結果就發生下列種種困難：第一，浪費往返時間和旅費。社員需要借款，決不會同時間的，鄉間匯兌不通，所以每筆借款，都要職員親自去領，所化時間很多，路費也很可觀，合作社的費用增加，沒有盈餘，甚至還不够開支。第二，負擔風險。農村的自衞能力薄弱，合作社借款還款，往返距離甚長，風險很大，萬一發生意外事故，這個合作社的虧累，就不容易彌補了。第三，要避免以上兩點困難，就發生這最普遍而又最嚴重的缺點，就是社員借款還款時間上的一致。現在合作社借款，大都一年一次，或者兩次，所有社員，不問是否需要，大家同時借款；不問借款用途的長期短期，與夫還款來源的或先或後，大家同時還款，以致造成一種「削足適履」的不合理的現象，我國現有的農村合作社，大都犯了這個毛病。這個病根，到底是什麼呢？歸源結底，還是因爲金融機關之設立不能接近農民，和農村隔離太遠的緣故。合作金庫之所以要設立，就爲彌補這個缺陷。因爲合作金庫的分布，將來不但是每縣皆有，卽縣內重要的市鎭，也還有合作金庫代理處，與農民非常接近，往返便利，不負風險，非獨時間旅費都得經濟，而最大好處，還是社員需要借款，隨時可借，有力還款，隨時就還，使農村資金的借貸切實化，合理化，這是合作金庫的第一個意義。

（2）吸收民資增加貸放資金的來源　現在我國農村金融，是整個的需要調劑，而一般金融機關所辦的農村放款，因爲財力的限制，不過是局部的，這不要說，金融機關的財力萬萬不够，就是政府的財力，也是不足應付

的。我們如爲整個農村着想，除政府及金融機關的財力外，還要找一個大量的來源，找一個基本的來源，這個來源，就是民資。

現在合作社借款的利率，金融機關雖覺儘量減低，而農民的負擔，還是很重。我們假使要減輕借款利息，就要把放款資金的成本減低，這就要想法吸收當地存款因爲當地存息比向外借款利息要低，資金的成本，自會減少。所以爲減輕農民的負擔着想，也要想法吸收大量的民資。

但怎樣去吸收民資呢？那就先要培植一個民衆自身的金融組織，方才可以使民衆有深切的信仰，預備把剩餘的資金存放進去，合作金庫，就有這種力量。因爲合作金庫的股本，最後是民衆所有的，合作金庫就成了一個民衆自身的金融機關，自能得到民衆的信任，如果有剩餘資金，當然會源源存入，合作金庫利用這種存款，再去供應需要資金的人，完成調劑金融的使命。不過，這種吸收民資的辦法，事實上不易做到，唯一的條件，是要鞏固合作金庫的機構，穩定合作金庫的業務，合作社是合作金庫的基本組織，也是合作金庫放款的對象，所以根本上，還應從改善合作社着手，要使業務區域內的合作社，都成爲強有力的健全組織，由這些合作社來組織合作金庫，自然會有鞏固的基礎，而能得到社會民衆的信仰，倘使能達到這一步，吸收民資的計劃，就不難做到了，有了這一條大量來源，農村資金的調撥，自會流暢，農村借款的利率，也會逐漸減低，這是合作金庫的第二個意義。

（3）培養農民資金自有自營自享的合作金融制度　我國合作事業，已有十幾年的歷史，國民政府成立以來，在橫的方面，如合作社之「量」的增加，和「質」的改進，都有相當成績。而在縱的方面，關於如何促進各級

聯合社的組織，如何建立合作金融的系統，這些工作，都還沒有充分的進展。可是，金融爲一切事業的命脈，要求合作事業的發揚光大，則非建立健全的合作金融制度不可。我們知道一個農村金融機關的主旨，是在調整農民資金合理的供求，所以有兩個特質：第一是吸收農民的資金（像小額存款）替他運用生息，以供應需要資金的農民，支取合理的利息，他的功能在「集有餘」「補不足」使農村資金，週轉靈活，自然不僅在放款給農民就算完事。第二在培養一個永久穩固的農村金融基礎，使農村資金自給自足，不要仰求於外來資金，以超越外界的牽動和影響。我們要適應這兩個特質，就應倡辦合作金庫，因爲合作金庫的業務，不僅在放款給農民，還要用儲金購股的辦法，來吸收農民的資金，在初成立時，合作社資金有限，固然要靠社外資金來彌補他的不足，但經過相當時間以後，農民逐漸出資購買股票，最後結果，合作金庫全部股本完全爲農民所有，這時的合作金庫，就成爲農民自身的一個經濟組織，他的基礎就建築在農民自己身上，不受外界絲毫牽制，而自有自營自享的合作金融制度，就可以漸次完成，這是合作金庫的第三個意義。

（4）劃一農村貸款方式　過去以至最近，大家知道農村金融的貧乏危險，政府金融機關及其他各種放款團體等，都努力調劑農村金融的工作。但是參加的機關團體既多，各個的宗旨和辦法，也就不免互異，而放款方式也就迥然不同，或用合作方式，或憑個人信用，有的用農產物及田契抵押，有的覓殷實舖保，即同是合作放款，關於借款的利率，期限，數額等，也沒有一定的標準。我們舉辦合作金庫，初辦的時候，合作社本身的資金薄弱，放款資金來源，仍須仰給於外來的資金，這些來源不同的資金，使先在合作金庫彙集，然後由合作金庫用一定的方式運

用出去，這樣，其他金融機關的資金，關於合作借貸，就不會直接和農民往來，一定先要經過合作金庫這個模型，才貸放出去，所以放款的辦法，就會趨於一致了。到了最後，每省每縣有合作金庫，全國合作金庫的辦法完全以實業部公布的「合作金庫規程」爲根據，大家抱同樣的宗旨，用齊一的步調，使農村貸款方式，全國一致而達到組織標準化的階段，這是合作金庫的第四個意義。

我們相信一個良好政策，不僅在表面的維持，尤須有澈底的改進農村放款的要旨，亦不僅在消極維持一時，尤應着重在根本問題的解決農村貸款現有的系統組織和辦法，都未達到質與量雙方完善的地步，合作金庫既含有這四種重大的意義或性能，如果眞能站在「救濟農村金融」的立場上，切實依法認眞辦理，廣爲倡導推行，使合作金庫健全的網布全國各縣市，相信必能在農村金融事業上樹立一個鞏固的基礎。

二、縣（市）合作金庫辦法要點　合作金庫既具有前述四種意義，則其組織系統和辦法，自有其特性，玆將其辦法要點，分析如次：

（一）合作金庫依據實業部頒布合作金庫規程辦理之。

（二）縣（市）合作金庫以合作社爲基礎，由信用合作社和各種合作社聯合社，組織縣（市）合作金庫，一省有十個以上的縣（市）合作金庫組織完善時，再由縣（市）合作金庫和以省爲範圍的聯合社，組織省合作金庫，全國有多數省合作金庫組織完善時，再看事實上的需要，由省合作金庫和以全國爲範圍的合作社聯合社，組織中央合作金庫。

（三）縣（市）合作金庫的股本應完全由業務區域內的信用合作社和各種合作社聯合社所認購，初辦的時候，合作社資金有限，可以由當地政府，農本局和其他不以營利爲目的之法團，認購提倡股本，但此項提倡股本將來應由信用合作社及各種合作社聯合社增購金庫股本，逐漸收回。

（四）信用合作社及各種合作社聯合社按照其社員人數或社數，認購合作社金庫股本。

（五）信用合作社及各種合作社聯合社在可能範圍內，就其放款收入利息和盈餘攤還金項下，提出一部認購合作金庫股本。

（六）合作金庫的信用放款，只限於業務區域內的信用合作社和信用合作社聯合社。

三、縣（市）合作社金庫進行步驟　各地合作組織，合作主管機關，指導機關，及其他學術團體等等，都可以遵照實業部頒行的合作金庫規程，提倡設立合作金庫。在籌設的時候，如有實際上的疑難問題，隨時可以函詢農本局，農本局立即詳細解答。合作金庫股本，如信用合作社和各種合作社聯合社，無力全數購買時，可以邀請農本局撥認提倡股本，遇必要時農本局更可派員前往，和當地政府，合作主管機關，共同籌劃進行。在合作組織未曾普遍發達的區域，籌設合作金庫應該注重於成立新社，和指導社務，當地政府和指導主管機關，在宣傳合作金庫以外，應儘量組織健全的合作社，並改進已成立的合作社，農本局方面，亦可酌量派員前往，協助籌劃，合作金庫的籌設，應從縣（市）合作金庫入手，本節所述進行步驟，專指縣（市）合作金庫而言。

（一）縣（市）合作金庫的認識　合作金庫的設立目的，在接受外來的資金，向農村作有系統有組織的

貸放，使農村貸款業務達到標準化，合理化，以後逐漸吸收農村自身的資金，使合作金庫股本完全爲農民所有，形成農民自有自營自享的合作金融制度，所以合作金庫的意義，總括有四個要點。（1）求農村資金借貸的合理化。（2）吸收民資。（3）樹立農民自有，自營，自享的金融制度，（4）統一農村資金授受的方式。這四點已在前面解釋很明瞭。縣（市）合作金庫爲各級金庫的基礎，尤其負有重大使命，各處在籌劃組織以前，應加以深切的研究，並普遍宣傳，使大家澈底認識合作金庫的意義和使命。

（二）發起籌備　對於合作金庫有了相當的認識，如認爲當地有這種需要，就可以着手籌備了，籌備工作的要點，在使信用合作社各種合作社聯合社，和其他不以營利爲目的之法團等，對於合作金庫，都能明瞭，大家有了深切的認識，就可徵求各方面的意見，聯合發起，徵求贊同人，召集籌備會議，討論進行事項，同時可以函商農本局，請求派員，襄助進行。

（三）徵求社員　籌備會開過後，就可以發出正式通告，徵求信用合作社和各種合作社聯合社，加入合作金庫，凡願意加入的，可向合作金庫籌備處報名。

（四）塡寫加入合作金庫申請書　加入合作金庫的合作社及聯合社，或其他機關，都要塡加入合作金庫申請書，關於申請書中各種條文，都要認識清楚，應附的文件，也要一一交送。由負責人分別加以審核，無論通過與否，都發給通知書，（此項審核工作，理事會產生後，就歸理事會擔任。）

（五）認購金庫股本　合作金庫業務區域內的信用合作社，及各種合作社聯合社，加入合作金庫時，皆須

購認股本辦法如左。
（1）信用合作社及各種合作社聯合社，按照社員人數或社數，認購合作金庫股本。
（2）信用合作社及各種合作社聯合社，在可能範圍內就其放款收入利息和盈餘攤還金項下，提出一部認購金庫股本。
（3）除上述辦法以外，信用合作社及各種合作社聯合社，並可以隨意認購合作金庫股本。
（4）信用合作社和各種合作社聯合社，認購股本以後，其餘的股本可邀請當地政府，農本局，或不以營利爲目的之法團，認購提倡股本。
（5）各社員所認股本當時至少須繳足四分之一，按照實繳數額，在一股以上者，發給合作金庫股票。
（六）覓定合作金庫房屋　合作金庫的業務和一般銀行不同，他的房屋不必過大，也不要考究，當地如有公家建築物借用，最爲經濟，否則也以租用爲合適，購買或自建，化錢很多，都非初成立的合作金庫所能勝任，房屋地點，不必在大街通衢，祇要交通方便，農民來去便利，就算合格。
（七）召集代表大會
（1）產生代表　各社員出席代表大會的代表名額，按照所認股金，每五十股可以選派代表一人，但信用合作社和各種合作社聯合社，所繳股金不滿五十股時，也可以選派代表一人，出席代表大會，每一代表有一股權，撥認提倡股本的機關，應有股權，可以合併行使。

（2）通過合作金庫章程　召集代表大會之前，發起人應按照「縣（市）合作金庫章程準則」視當地情形的需要，酌量增删，擬成合作金庫章程草案，提出代表大會，共同討論，逐條通過，成爲正式合作金庫章程。

（3）選舉理監事　根據合作金庫章程的規定，由代表大會出席代表中選舉理監事，但合作社所認股本在兩萬元以下時，祇有理監事各一人，爲合作社方面的代表。其餘的理監事，應由撥認提倡股本的機關選任，以後按合作社和合作聯合社股額的增加，社方的理事監事，逐漸比例增加，撥認提倡股方面的理監事，逐比例減少。

（八）理監事就職　代表大會選出理監事以後，社內日常事務，負責有人，代表大會就可閉幕，理監事分別就職，組成理事會監事會，理事互推理事主席一人，監事互推監事主席一人，負責召集各該會議。

（九）聘請職員　合作金庫的職員，如經理、會計、出納等，統歸理事會聘請，此項人選，必須有專門學識和豐富的經驗，方能勝任，如當地不易物色時，可以商請農本局，代爲介紹。

（十）呈請登記　縣（市）合作金庫，由合作社組織而成，依據合作金庫規程，應向所在地的合作機關，呈請登記。呈請登記應辦的手續，和合作社相同，可參看實業部各省縣市辦理合作社登記須知一書。

（十一）領取合作金庫帳簿報表文件　關於合作金庫和信用合作社所用的整套帳簿，報表，規程，單據，合作金庫會計規程，辦事細則，和其他各種文件等，農本局都擬有標準格式，各合作金庫可以隨時購用。

（十二）購置生財家具文具及應用物品　合作金庫初成立時，財力薄弱，一切開支，以樸實敷用爲原則，切不要浪費分文。

（十三）刊製合作金庫圖章和業務上所用的一切印章圖記　此項印章的種類式樣，農本局均擬有標準格式，為方便起見，各合作金庫均可委託農本局代辦。

（十四）啓用圖記和開始業務日期，應呈報主管機關備案。

（十五）正式開幕　以上各步驟完成以後，籌備工作就算結束，合作金庫便可正式開幕了，擇定開幕日期以後，應預先通告各界，蒞臨參觀，以資聯絡。

附註：在籌備期間，所有一切費用，可記入臨時帳簿，待正式開幕，向農本局領到規定的帳簿以後，就可轉入合作金庫開辦費項下。收進的股金，先出臨時收據，待呈報登記後，再補發正式股金證。各項會議情形，領得規定之記錄簿後，也要分別填補。

第六節　農產儲備運銷問題

各種經濟行為均有聯鎖不可分的關係。欲增進農業生產，必須有農業經濟的健全機構，與農業金融的充分調劑，始能使發展生產的工作可以順利進行。凡此數端，已於前三節中論之。可是產品供需應如何調節？產品價格應如何平穩？產業貿易應如何改善？生產品質應如何提高？這就是現在要討論的農產儲備運銷問題。這些問題又與救濟整個農村經濟息息相關，與前數節所論各個問題，有其不可分離的聯鎖關係。

這是人所共見的一種現象：我國農業生產，一方面是「患寡」，而另一方則又「患不均」。要解除「患寡」的恐慌，惟有增加生產，必如何而後可以增加生產？前已言之，茲不具贅。要解決「患不均」的恐慌，惟有平均分配。此所謂「患不均」，即係指農產消費問題而言。農產的主要部門，一是糧食雜品，如米麥等是；一是工業的原料品，

如絲棉等是關於前者，則有糧食消費問題，關於後者則有工業原料品銷售問題。

第一，關於糧食消費問題又可別爲下列兩點：一是糧食的調節和流通。我國內地糧食，因無儲備調節的健全組織機構與夫交通的不便利，往往供需不能調劑，致發生各地盈虧情形。例如去年是全國各地豐收之年，在產米過剩的地方，便發生「穀賤傷農」，而都市人烟稠密的地方，因需過於供，米價又反而騰貴，釀成「穀貴病民」的矛盾現象。二是糧食的價格，因無運銷的統制組織機構，故一般小農類皆個別生產，個別加工，個別包裝，個別販賣，如是散漫雜亂的結果，糧食買賣價格高低不定，一任奸商從中操縱，囤積居奇，豐年則抑低糧價，農民吃虧；歉歲又抬高糧價，一般消費者都受其害，亦演成「穀賤傷農，穀貴病民」的現象。

第二，關於工業原料品銷售問題，無論在農村或都市方面，都感覺到有一最困難之點，即是運銷問題。例如都市廠商方面，有許多製造品的原料，未嘗不可採用內地農村產品，徒以交通不便，運費又貴，更以缺乏集中的機構，收購不易，因此寧出高價採用外貨，置國產於不顧；而在農村之手工品與原料品，亦以外輸所需的時間與運費，有時且較來自國外者爲巨，致外地之需要產品者，時感不足，仰給舶來，而在內地轉以產量過剩，備受損失。因國內各地貿易之不溝通，使各地產業不能盡量開發，這也是耐人深思的現象。

總之，農產儲備運銷問題，亦是今日復興農村經濟中的一個重要問題，而與農業生產，農村合作及農村金融諸問題有密切的聯繫，應兼籌並進。解決此問題的唯一政策，即在確立農產儲備運銷的組織機構，統籌辦理關於各地農產的儲備運銷事宜。這個農產儲備運銷的組織機構是什麼呢？就是農業倉庫制度。故本節所論農產儲備

運銷問題，亦即農業倉庫問題。

農業倉庫制度的推行，是中國今日救濟農村經濟的重要政策之一。這種制度，東西各國均早盛行，而在中國向重農政，亦古已有之，至民國以來，始漸趨於廢弛，今乃復興。現在我們要知道農業倉庫的功效，應從歷史上的觀點，加以分析，明其異同。

我國舊有倉儲制度，種類甚多，計有常平倉，戰倉，社倉，廣通倉，廣惠倉，惠民倉，義倉，坐倉等等，各有各的功用。不過，其中最重要而在歷史上較可考者，則爲常平倉，義倉，社倉三種。

（一）常平倉　常平倉肇自春秋管仲「斂散平準」之說，其主旨在於平準價格，而不在於備荒。用「賤糴貴糶」的方法，由政府常設機關來經營。此種「斂輕散重」的政策，一方面以由國家經營，固可得相當利益，以增益政府的財力，而另一方面則又可調劑民食，俾免受富商大賈之從中操縱剝削。到了戰國時代，魏李悝倡議「糴糶斂散」，分歲之熟饑爲三等，以定糴糶之多寡。每百畝餘四百石者，爲上熟；三百石者，爲中熟；二百石者爲下熟。官府糴入的標準，上熟時收買三百石，中熟時收買二百石，下熟時收買一百石。至於糶出的標準，小饑則發下熟之所斂，中飢則發中熟之所斂，大飢則發大熟之所斂。故其目的則純爲平價勸農，不兼營利。管仲是重在富國，而李悝則重在利民，宗旨雖略有不同，但結果則均著成效。

到了漢代，大司農中丞耿壽昌奏請築倉於邊郡以貯穀，穀賤時增價而糴，穀貴時減價而糶，名曰常平，這就是常平倉名義之所由來。元帝時因運用不得法，發生與民爭利的亂象，此時以後，常平倉則興廢無常，不及從前了。至

隋興義倉，唐宋元明清各代，則常平倉與義倉並行。宋制行於神宗時王安石之青苗法實施以前，豐年高價糴入，荒年廉價糶出，視各州戶之多寡，酌留上貢錢二千貫至二萬貫，作爲糴本中央由司農主持，地方由轉運使及州委的幕職主持，每年秋夏加價收糴，遇貴減價出糶，以三年爲界，但規定不得超過糴本。每萬戶許購一萬石，最多不得過五萬石，有三年以上之貯穀者，不糶則充糧廩，另糴新穀補充。元制與此略同。明制的特點，即爲飢年糶出之時，極貧苦的農家得由公廩分賑，不取價。清時常平倉則不僅行於州縣，且設分廒於窮鄉僻壤，并定章則，藉杜流弊，特設倉大使專司考績，執行賞罰。

（二）義倉　義倉是隋朝纔有的，但其淵源則甚早，係由周代的委積法演變而來。義倉的方法，係由富戶義捐，或特別課稅，以收集米穀，由官府設立專倉儲藏，純以「備荒」爲目的。初辦時，收集米穀的辦法，完全是隨意勸募性質，共立義倉，委社司執帳檢校，人民亦得參與管理。遇凶歉之年，社中有飢饉者，卽以所儲米穀分賑。但施行僅及十年，又改勸課爲隨糧帶征，到了唐朝，亦採納稅辦法，每畝納稅二升，歉收十分之四者，免半；歉收十分之七者，全免。對於毫無田地的商戶，則分爲九等，各出粟自五斗至五石，荒歉之年，則予分賑，或貸與種子。宋元的義倉亦都採用課稅辦法，明代則無義倉的名稱，僅有預備倉，社倉以代行義倉的作用，其實預備倉是與官辦的義倉大略相同的。清制設於城鎮者稱義倉，設於鄉村者稱社倉。清代義倉的特點，在乎官紳商民的自動捐輸，故朝廷亦時有褒揚，以爲獎勵。

（三）社倉　社倉與義倉的宗旨，同在備荒賑貧。一般人以其任務相同，輒多混用。但是若細加剖析，則義倉

爲富者救濟貧民的機關，社倉則爲農民未雨綢繆的措置，由地方公共團體加以經營，用備救急，且貸爲平時的借放，純是一種信用合作機關，與義倉是有分別的。

社倉之實，始於隋初，其名則剏自宋之朱熹，而是參照長孫平的義倉法與王安石的青苗法之精義而訂定的。其制，借貸者以十家爲甲，五十甲設社首，借貸按人口定額，大人一石，小兒減半，五歲以下不給，於下田及耕種時支散，八月三十日還倉。明代社倉制有官辦私辦兩種。官辦以二三十戶爲社，置社首社正及社副，分上中下之戶，納粟四斗二斗及一斗，由上戶管理之。遇有荒年，上戶量貸中下戶施賑。私辦以張朝瑞汪道亨爲最著，倉本除官吏捐俸及人民樂捐外，復有以迎神賽會錢捐充，並有罰穀。貧士孝士節婦及七十歲無養者，得酌周恤。可見明時社倉是兼具慈善事業的性質。清代社倉採奬勵輸捐之法，設正副社長主持，不得苛派，意旨與以前大致相同。

綜觀以上所述，我國舊有倉儲制度，可歸納爲下列幾點：

一、倉儲分官辦與私辦二種，前者如常平倉及隋後之義倉，後者如隋初辦時的義倉及宋後的社倉。

二、倉本的來源，計大別爲三種：一爲官本，如常平倉是。二爲課稅，如隋唐以後的義倉是。三爲隨意勸募或樂捐，如隋初義倉及宋後社倉是。

三、倉儲措施方法，可分三種：一是平糶，二是借貸，三是賑濟。平糶爲常平之法，賑濟爲義社之舉，而借貸則各倉均可施行。

四、倉儲功能，可分三種：一爲糴糶平價，是常平倉的主要功能；二爲救濟災荒，是義倉社倉的主要功能；三爲調

剩盈虛，則各種倉儲均有這種功效。

我國舊有倉儲的種類，來源，方法及功能，吾人既已簡要說明，則今日農業倉庫又如何？自亦當加以檢討。滿清末季，倉政甚爲廢弛，民國元年以還，更將利民的積貯，往往挪移他用，故一遇災荒，既無以賑濟，則民食亦就益形恐慌了。國民政府成立後，內政部根據總理遺教，參照歷代成規，曾於民國十七年七月頒行義倉管理規則，以爲整理的初步。至十九年一月，又將前項規則，酌加修正，新訂各地方倉儲管理規則，不像前次僅限於義倉，範圍自亦較廣。其宗旨在於「備荒恤貧」，計分縣倉，市倉，區倉，鄉倉，鎮倉，義倉六種，其中縣、鄉、鎮是必須設立的，市、區倉則由民政廳酌定設立。

二十三年十一月，內政部頒行二十三年度實施全國倉儲總檢查辦法大綱，欲將全國各地倉儲施行普遍的總檢查，俾明實況，以資改進。但該大綱行之多時，成效不著。二十五年適值豐年，各方鑑於以往倉政廢弛，亟應趁此時機，對於建倉積穀備荒恤貧之事，加以討論，故內政部卽於是年十一月廢止各地方倉儲管理規則，頒行各地方建倉積穀辦法大綱二十八條，內容大多與舊制相同，惟性質則有異。茲撮述其要領如次。

一、目的：除備荒恤貧外，並運用於輔助農村生產事業之發展。

二、種類：計分市倉、縣倉、區倉、鄉倉、鎮倉、義倉六種。縣倉市倉歸縣政府市政府辦理，區倉歸區公所或區署辦理，鄉倉鎮倉歸鄉鎮公所辦理，各冠以縣市區鎮之名。其由私人捐辦者，爲義倉，依監督慈善團體法辦理，名稱由捐辦者自定之。前項所稱之鄉鎮倉，係指鄉鎮舊有之地區範圍而言。未設鄉鎮公所之地方，其鄉鎮倉得

以與鄉鎮公所相當之機關辦理之。

三、程序及分配：各倉設立之程序及積穀之分配，由省政府就地方情形酌定，並報內政部備案。

四、經費考核與獎勵：各省保管經費應由主管機關指定的款開支，列入地方預算，呈請省政府核准。各倉主管長官，應各自負責管理，如有短少，應負賠償之責。對於各地建倉積穀成績，每年應實施檢查一次，或由內政部派員分赴各地抽查，或由各倉主管長官分別查驗，由省政府分別考成，予以獎懲。人民或私人團體一次捐助積穀五十石以上，或累積五百石以上者，省政府援照褒揚條例，酌予褒獎。

五、地點：各縣市倉應於縣市政府所在地設立。如因特殊情形，得擇轄境內適中地點設立，或分設分倉。各區鄉鎮倉以設於區鄉鎮公所所在地為原則，但因特殊情形，得聯合其他區鄉鎮於適中地點共同設立之。

六、倉厫：應本有穀有倉原則，儘先利用舊倉修葺使用，或就公有寺廟公有房屋改建，按照每年應積穀數量容積，分年建築。其建築及修葺費用，由縣市政府指定的款開支，列入預算；如無的款或不敷，得呈准省府撥現存穀款，或變賣積穀一部分（以三分之一為限）充之。建築、修葺應注意：（一）基地高燥，交通便利，有餘地可供擴充及翻晒廣場。（二）不與其他房屋相毗連。（三）上蓋厚瓦，樑柱牆壁均須堅固，倉基以不易著潮為度。（四）空氣須流通，並預防雀鼠等耗蝕。

七、積谷數量：應比照縣市區域內人口總數，積足三個月糧食為最高額，由省府分別規定限期儲足。各倉積穀，應以當地生產之主要穀物為準。

八、積穀來源：由省府就各縣收入項下指定的款辦理，不敷時，得募集。其募集方式，應按照田賦營業稅房捐及其他產業上之孳息比例收取，力求簡易公平；但貧者免除，荒歲酌量減免，儲足即停收。募集以收取本物爲原則，但因特殊情形，得陳明省府，穀款並收，惟仍應隨時糴穀歸倉。

九、積穀使用：（一）貸款，（二）平糶，（三）散放。關於貸款，於每年青黃不接時，准貧戶告貸，俟新穀登場時，按一分加息本利歸倉。關於散放，以急賑爲限，須呈准省府。此外，倉穀不得挪作別用，或變價存儲。其依法使用之積穀，須於一年內塡還，但認爲有輔助農村生產事業發展之必要時，得以存穀向金融機關抵押借款，辦理農村貸款，抵押借款利息不得超過年息一分，農村貸款利息不得超過月息一分。

十、積穀統計：各倉收放倉穀，縣市政府應約集法團代表蒞視，區鄉鎮倉由區鄉鎮公所呈請上級主管機關派員驗視。各倉積穀應逐年翻晒，至少於每三年推陳出新一次，由各主管長官督同保管人辦理之。因翻晒及推陳出新之倉穀耗蝕數量，總計每年不得超過百分之十五，倘遇特別情形虧耗過鉅時，應呈請上級主管機關查核備案。

綜觀上述現時中國倉儲制度的要點，確已較前進步，而可歸納爲四點特色：第一是積極化，變過去的敷衍爲具體的推行；第二是統制化，由散漫零亂而趨於整齊劃一；第三爲功能增加，除備荒恤貧外，尙運用於輔助農村生產事業的發展；第四爲監督嚴密，除收放倉穀規定監視辦法外，對於查驗統計亦列爲經常工作。但立法貴行，而其實施成效如何，自有待於政府的切實努力與人民的熱誠合作。

不過，上述倉儲辦法，還只是舊式倉儲制度的改革，還只能解決農產儲備運銷問題的一部分，質言之，卽僅盡「儲備」之功，而未及於農產運銷之推進，不能充分適應現代經濟社會的需求。我們要解決整個的農產儲備運銷問題，尙須進一步的籌設各地方新式農業倉庫，此所謂新式農業倉庫，其性質與前述倉庫專以備荒恤貧爲目的者，迥然不同。農本局現已積極計劃籌設全國農業倉庫網，其主旨亦就在解決整個的農產儲備運銷問題。茲請先言新式農業倉庫的功能，而後及於推行的情形。

新式農業倉庫的功能，簡括言之，可大別爲兩點：

第一，是調節農產供需與平衡農產價格　農產供需之所以必須調節，農產價格之所以必須平衡，是有兩方面的原因：一因農業生產是受季節限制的，當農產收穫的時候，以農民急需現款應用，往往都出賣他們的農產品，故一時供給數量增多，但一般需要的數量仍未有極大變動，因此賣者多而買者少，供過於求，價格自然低落，農民因急於要用款，就不得不忍痛，出賣。及至青黃不接的時候，多數農民不但無物可賣，並且還要買吃買用，市場上供給數量自然減少，因此買者多而賣者少，求過於供，價格自然高漲。而從中操縱居奇，賤買貴賣者，則皆爲一般富商地主之流。故組織農產儲押機構，待時取用，調節異時間的供需之不相應，平衡異時間的糧價之不穩定，實爲勢所必需。以往倉儲之平糶，亦具此種功能，自非農業倉庫所特有。二因農業生產受地域分工與天時雨暘的限制，生產豐富之區，未必卽爲大量消費之地，有農產物過剩者，有農產物不足者，爲羨補不足，調節異地間的供需之相應，或盈虛之調劑，自有待於運輸。以往因各地交通不便，運輸方法不良，以致甲地豐收，糧價跌落，而乙地反患飢饉，糧價

驟高，要免除這種現象的發生，必須有運輸機能，維持民食的均衡，使生產者與消費者都受其利，過去倉儲尙缺乏此種機能，而新式農業倉庫則充分具備。牠不但於平時可以調節異時的及異地的農產品供需之不相應，平衡異時的及異地的農產品價格之不穩定，而且在非常時期，亦可藉農業倉庫的機能，使全國農產的供需和價格，有統籌管理的便利。

第二，是改善農產貿易與增進農產價值和品質　現在一般農產品，自原始的生產者而達於最後的消費者，中間必經輾轉崎嶇的許多過程，大都先賣給糧行商販，再由糧行商店紆迴曲折的轉售消費的人，每經一次交易，即提高一次價格，到了最後的消費者，因受中間商人的重重剝削，價格更已提高不少。多經一次剝削，農民無形中便多受一次損失。申言之，其結果非加重工業原料的成本而阻礙工業的進展；即直接增重消費者的負擔而促成貧窮階級生計的艱難，反響於農民，即爲減少其農產品的需求能力。至輸出國外的農產品，因其成本加重，價格過高，亦減失在國際市場上競爭的力量。我國農村經濟的窮困，農產物之滯銷，均與此有莫大的關係。若舉辦農業倉庫，即可將農產品加工製造，自原始的產地直接販賣於消費者，作合理的共同運銷，縮減交易的過程，免去中間商人的剝削，因之成本減輕，農產價值提高，生產者與消費者便都交受其利了。即在國際市場上，自亦可增強競爭的力量。這就是所謂改善農產貿易，增高價值的意思。此外，因爲我國農產品級繁雜，而一般商販又每以汚雜之物攙雜其中，僥倖謀利，故農產品質因以不精，其有礙銷路，自不待言。農業倉庫有加工，分級，與檢驗的機能，使農產得以純潔，眞實，並依品質之上下，定其價格的高低，使農產都得合於標準，這不但可以避免「魚目混珠」的攙僞之弊，

而且足以提高農產品質，運銷自亦較易流暢了。

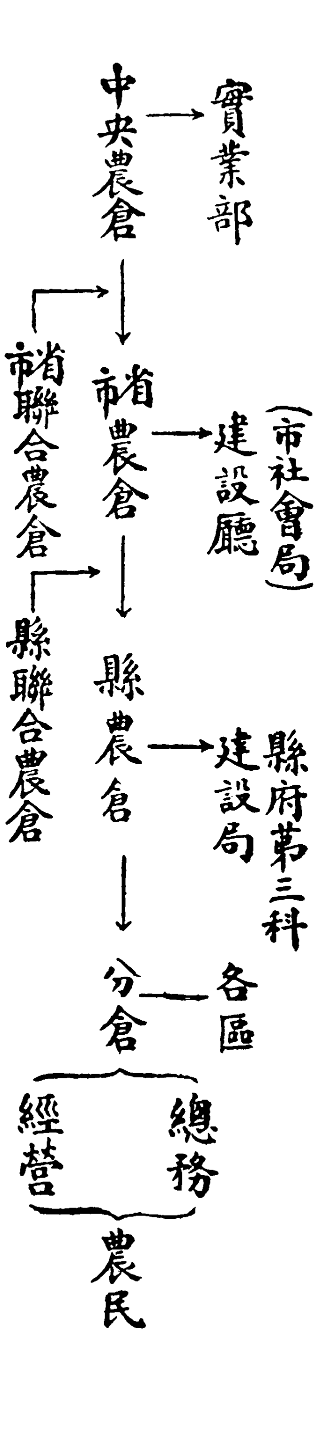
綜括言之，新式農業倉庫的功能，是可以調節農產的供需，平衡農產的價格，改善農產的貿易，增進農產的價值，提高農產的品質，而且若將農產品委託農業倉庫保管，則委託者得執有倉庫發行的倉庫證劵，即可用以押借，亦可用以變售，而無移轉農產品之勞，故又兼具流通農村金融的機能，加強農村金融的流通性。

農業倉庫既有這樣宏大的功能，則其對於生產消費之經濟的及社會的各方面都有很大的益處，自可想而知，毋待再說了。

我國農業倉庫之推行，至今僅有五六年的歷史，中央方面，行政院農村復興委員會，首先於民國二十二年五月六日第一次大會時議決，農民銀行須在各縣設立農業倉庫，其行之最早者，當以中央模範農業倉庫爲原動力最大的提倡機關，中央模範農業倉庫是在二十二年秋，由中央農業推廣委員會與寧屬農業救濟協會聯合辦理的。當寧屬農業救濟協會在二十一年秋倡辦農業倉庫之初，其他各地尙未聞有辦理農業倉庫之舉，自該會試辦成績良好，各處就多相繼仿行，在各省市創辦農業倉庫最早的，是江蘇，嗣後贛、浙、皖、鄂、川、魯等省政府及社會人士或團體亦先後舉辦，而銀行界亦紛紛樂於投資辦理。各地農業倉庫大概可分爲三類：一是省農業倉庫，二是縣農業倉庫，三是其他機關，團體，銀行及合作社所辦的農業倉庫。前二類省縣農業倉庫均由省縣政府籌辦經營，而後一類則須呈請省縣農倉管理機關登記許可設立。近幾年來各地所辦農業倉庫的成績，雖一時不易統計，但根據中央模範農業倉庫歷年所辦的結果，截至二十五年冬止，共計儲存稻量將近二十萬石，貸款總額將達五十萬元。

平均每石稻米，在春季由倉庫提出售價，除去銀行利息及用費，比較與在秋季存入倉庫時，可多賣一元之數，是則二十萬石稻穀無形中農民在消極的方面，可免去二十萬元的損失，在積極方面，即增加二十萬元的生產。這僅限於中央模範農業倉庫在南京附近江寧、句容、溧水、高淳、江浦等縣所辦的農倉統計。假使以此推論，而至全國各地歷年辦理的倉庫，則其對於救濟農村經濟的裨益，當更有可觀。不過現在各地所辦的農業倉庫，僅辦到農業倉庫的初步機能，而所收效果，僅爲救濟穀賤傷農穀貴病民，及調劑糧價平衡。至於農業倉庫對共同運銷，由生產者直接販賣消費者，以及增進農產價值，提高農產品級等工作，其能辦到者，尙甚寥寥。例如江蘇各類倉庫大都僅做到「保管」與「儲押」的工作，而對於「加工」和「運銷」則極少辦理。甚望此後全國各地主辦農業倉庫的機關和團體，一方面力求農倉初步機能（卽救濟穀賤穀貴及平衡糧價）之充分發揮，一方面應進一步從事共同運銷及提高農產品級增進農產價值等工作，以發揮農業倉庫的全部的最大的功效，而盡其對於救濟農村經濟的任務。

他如在組織系統與事權方面，各地農倉亦多未能整齊劃一，紛然孤立，各行其是，力量未易集中，活動殊難充實，果欲求其信用的擴大，事業的普遍，效用的盡量發揮，則於各地農業倉庫的組織和事權，須加以統制。那末，統制的機構應該怎樣呢？張保豐先生在農業倉庫統制芻議一文中，曾揭示其一個理想的統制系統表，足資吾人參考。茲列其統制系統表如次，再加說明：



在理論上，農倉的組織，應由下而上；而在事實上，則應由上而下，廣爲推行。故農倉組織應統轄於實業部，其最高統屬機關，則爲中央農業倉庫，而基本的組織，則爲地方倉庫，而省居於其間，以收聯絡之效。各省縣倉庫得因事實上的需要與空間的便利，分別組織聯合倉庫，分屬於各省及中央的倉庫。惟以我國內地交通不便，欲使各地農產集中一處，農民必大感困苦；是又不得不設區鄉鎮的分倉以謀補救。至各級倉庫的機能，雖不能盡同，而其主要者，則概可分爲總務與經營兩部。凡生產之調查，意義之宣傳，工作之報告，公務之處理，組織之指導，人才之訓練，成績之考核，業務之監督，皆爲總務上的活動。凡產品之收放，品質之檢查，保管儲押之應用，加工設備之管理，品質價格之釐定，金融證券之流通，均屬經營的範圍。上自中央下至地方，得因情形之特異，酌予相當的變通。如果能照這樣辦理，則組織系統劃一，事權範圍調整，而行動自不致紊亂，可收指揮敏捷之效。

現在實業部農本局已積極籌設全國農業倉庫網，觀其計劃的大概，亦是寓統制於合作之中的辦法，與前所

述者，多有吻合之處。其計劃是這樣的：按照設倉目的，地點及其規模之大小，分期籌設，以統籌全國農產運銷，平衡農產價格，調節全國民食，擬於各地水陸交通便利的終點市場，由中央設立大規模的農業倉庫，統籌辦理，藉收統制管理之效。規模較小的倉庫，則設於各方農產品集散市場，或原產地之城鎮，及重要之村莊，擬由各省市縣政府或合作社等籌設經營，而於資金及一切設計事項，由農本局酌任協助之責，特訂定與各省市縣政府合作籌設全國農業倉庫網辦法。並已函請各省府合力統籌，共策進行，使全國農業倉庫網，得以早覩厥成。茲錄農本局與各省市縣政府合作籌設全國農業倉庫網辦法大綱如左：

一、以統籌全國農產運銷，平衡農產價格，調節全國民食為目的之大規模倉庫，擬由本局（農本局）設置經營，當地省市政府得參加投資，但其投資額，以不超過資本滿額百分之四十為限。

二、以調劑農村金融，便利農產運銷，穩定農產價格為目的，規模較小之倉庫，擬由各省市縣政府設置經營，其建倉經費，可由本局供給百分之四十，但須由各省市縣政府確實擔保本息，分期攤還。

三、各省市縣政府設立農倉，其須要之儲押資金，可由本局酌量供給，但須由各省市縣政府確實擔保本息。

四、各省市縣政府設立農倉，經各省市縣政府之請求，本局可派員協助設計，及訓練農倉管理人員。

五、本局協助各省市縣政府設置農倉之詳細辦法，由本局與各省市縣政府分別協議訂定。

這個合作辦法，均限於設立各地農倉的進行方法，而對於中央及各地農倉組織行政的系統如何，吾人尚未得知。不過農本局既已有完成全國農業倉庫網的整個計劃，料必能熟計及此，吾人自然希望牠統制管理，免致雰

亂散漫，而收整齊劃一，呼應靈通之效。至如各級倉庫之建築，因其所負救濟農村經濟的使命很重大，第一，在保管方面，自應較舊有倉庫格外力求設備完善，如防熱、防濕、防鼠、防火、換氣、燻蒸等等設備，均應齊全，使能妥盡保管之責；同時對於受寄物之品質方面，亦應有檢驗的設備，使受寄物品得由分別保管漸進而爲混合保管，以期保管方法簡便，保管地位經濟，而能便利運銷。第二，在加工方面，倉庫應有清除污物，烘乾，裝包及碾製等設備，使受寄物品得有加工改造的便利，以期存入倉庫的產品，都能潔淨整齊劃一。這樣，則第三在運銷方面益臻暢利，消費者或客商的交易，只消檢閱運銷倉庫的行市，指樣付貨，倉庫就好像一個有洗濾機能的貯水池，便可隨時按市場的供需，而自由調劑其盈虛了。惟是運銷，尤賴交通便利，故對於鄉村與都市間的水陸交通，務必以政府的力量，急謀發展，今日交通固已較前便利多多，更望繼續加倍努力，以底於成。

總而言之，農業倉庫的主要任務有四：一爲保管，二爲儲押，三爲加工，四爲運銷。在這農村經濟衰落，國民生計困窘的時候，農業倉庫之建設推進，實爲對症下藥的宏圖。農本局農業倉庫網的積極籌設，從其「實施計劃大綱」中觀之，亦足以知其乃應此危難而產生，平時固然，戰時尤然。吾人希望其對於前二種任務，能與一般原有倉庫盡其最善的努力外，更希望其對於後二種任務，切實履行，發揮其最大的功效，惟是農業倉庫乃是新興事業，吾人雖或不能期成於旦夕，要不可不急起以直追，而且事之成敗利鈍，在於人爲之功居多，尤望主持管理農業倉庫者竭力以赴，善盡其職責，農倉事業果能與農業生產、農村合作、農村金融同趨於健全繁榮，則農村經濟得救，國民經濟就可更生了。

第七節　鄉村工業建設問題

吾人首應討論者，是我國鄉村工業的重要性及其特質。

經濟建設既須農工並重，聯合發展，則介於農業與城市工業之間的鄉村工業建設，自亦非常重要。雖然鄉村工業還是一種舊式的手工業，不足以迎合產業革命後現代新式機器工業之潮流，然而從橫的方面觀察，鄉村工業於地域上，於實際生活上，與農業之關係甚於城市工業；從縱的方面觀察，鄉村工業又是由農業經手藝工業過渡到機器工業的橋樑。

由前之說，即是今日農村經濟之救濟與復興，除發展農業外，尚須振興鄉村工業，以補救其所不及。因為鄉村工業可為一般農民農暇時的副業，免受農業季節或天時的限制和支配；又能予一般農民在本家或本村工作的機會，如遇天災不能農作時，則可從事工業，以維持生活；又能供給農業上所需的工具與農民日常生活的必需品，不致受都市大工廠的壓迫，並足矯正工廠偏在之弊。所以蔣委員長在指示國民經濟建設初步要點一文中說：『凡需要大量資本與大規模經營之工業建設，各地或限於資力財力，而未遑畢舉；而既存工業或手工業之維持與改進，則政府人民技術家企業家所當一致努力，同時對於農村需要品之簡明工業，以及就農產品加工製造之工業，并須儘量提倡之。』此所謂「手工業」「簡明工業」及「農產品加工製造之工業」即俱屬於鄉村工業的範圍，這一段話，已足以說明鄉村工業建設在國民經濟建設中的地位之重要。

由後之說，即是我國鄉村的手工業，向極發達，男工女織，百物以成，大多數人民日常生活之需，多出於他們自

身的生產。但自海通以後，因不能與機器工業的舶來品競爭，遂致日漸衰落；而一般新式城市工業，又因內憂外患頻仍，迄未能有長足的進展，甚且反而同捲入帝國主義經濟侵略的漩渦中，亦復陷於「苟延殘喘」的境地，其所生產的貨品，每不足以供實際的需求。倘能由政府集資經營，多設新式工廠，增加生產，自爲計之得者。不過，處此國難嚴重之下，恐非一時能力所能及，故宜利用農村中的剩餘勞力和時間，以發展鄉村手工業，而充實民族的經濟力。鄉村工業雖原如農業一般的分散，規模很小，但亦可利用合作組織，使農民中之經營工業者，彼此集資協力，依集團的組織與共同的計劃。而生產，而運銷，而分配利益，漸圖大規模的聯合企業，由舊式的手藝工業而進於新式的機器工業。如是，就國防觀點言，既可於戰時避免敵人的攻擊與摧殘，不若城市工業之易受危險，就農村觀點言，亦可使「農村工業化」與「工業農村化」，將現代集中城市的大工業，以分散的方式，成爲較小規模的工業，網布於全國各地農村，使都市的人們，從機械的困境中得到解放，還原他們的人性；使農村的人們，在原來的人性上，再賦與他們以新的活躍的經濟力，與農村之新的向上的生活，使都市資本與農村勞力相互交流，減除一切都市中特有的弊害，同時把農村過剩勞力都可利用，厚生，用以解除「農民離村」與「都市資金的充血症」這是說明了鄉村工業的特質。

我們不要漠視我國鄉村工業的重要和特質，不要只憧憬於不流血的產業革命之成功而錯認振興鄉村手工業是現代機械工業社會裏的落伍或退化的主張。須知振興農業與鄉村工業，纔眞是「農工聯合發展」的切實攜手，在廣大的農村領域中，在整個的工業範圍內，要使「農村工業化」，必先使工業普及於鄉村，然後再由「工

業農村化，」打開現代工業的出路；以農業的生產，密切接近的，來助長工業的發展；以工業的技術，密切接近的，來改進農業的生產，使佔全國百分之八十以上農民之各方面的生活，都能在農工切實聯合發展的途程中，整個的充實起來。這是鄉村工業建設的目標，亦是發展農業與促進民族工業的一種生命力。沙發諾夫在所著中國社會發展史中說：「列強的資本主義，要是不從主要的人民羣衆，取去生存的最後小鈎，便不能佔領中國。家庭工業就是九千萬農民和八十萬城市居民的最後生活的小鈎。應當把家庭工業，及小手工業盡量破壞，否則，英國大砲的聲音似乎不足以鎮壓中國。」又說：「外國資本主義來至中國，……破壞與市場有緊密聯繫及適合牠的需要的家庭工業和手工業。農業與家庭工業結合，在這裏並不是自然經濟形態下的簡單形式，而爲農民貧困之特別的保險與過剩的農村人口之生存的源泉。」雖然如今小農經營原有的平衡已被破壞，農村社會中農業與手工業的連繫已被摧殘，使農村中固有的農工經濟基礎陷入顛危的境地，然而亦可見鄉村工業以小鈎之微，而其對外則關係國家民族生活的安危，對內則爲農民貧困的特別保險，過剩人口的生存源泉，由此，現代鄉村工業在經濟建設中的意義使命之如何重大，又可概知了。

復次，我們要討論的，是我國鄉村工業建設的可能性及其改進的途徑。

無疑的，現在我國鄉村工業已日趨於衰落，與其他各業同樣的遭遇着悲慘的命運。但是，我們卻不可因此就以爲建設鄉村工業爲不可能，而無補於整個國民經濟之救濟。

我們知道，全國人口中有百分之八十以上的人民，都賴農業而生存，而此大多數農民，除經營主業外，大都又

兼營一種或一種以上之副業或小工業，其百分率當在九十以上，雖未可遽謂其全賴此小工業而生存，而此小工業之足以影響此多數人生活的安全，實爲可能。我們參酌中國實業誌農家副業的分類，鄉村工業大概可歸納爲下列數類。

一紡織類——用舊式木機紡織之布疋綢緞及針織等物品，

二編製類——手工編製之竹、柳、蘆、蒲等物品。

三製造類——爲農家從事製造所成的物品，如農產加工製造，小機械製造，日用品製造，化學工業製造，窰業等。

四打結類——不用工具織造，而用手工打結之軟件等。

五針線類——男女之縫紉刺繡等。

上述各類鄉村工業之地理的分布，是普遍於全國各地，而各有特殊的品質。例如，以原料供給之便利而從事者，如江北之南通海門等縣，因盛產棉紗而從事織布，又如江南武進的湖蘆灘，宜興之滆湖等，均爲產蘆之區，因之用蘆葦編製物品甚多。有因需要原料而經營者，如養猪以造廐肥，釀酒以求燒漕，卽屬此例，有因地位之適宜而工作者，如鹽區包鹽需用蒲包甚多，灌雲、鹽城、淮安、寶應等近鹽區鄉，而產蒲又甚盛，故蒲包業極爲發達。無論其爲原料供需或地位適宜情形之不同，而全國各地在在均有鄉村工業的蹤跡可尋。（欲知其詳，可參閱中國實業誌江蘇、浙江、湖南等省之實業）在前述各類工業中，以紡織類最爲普遍，在蘇省六十一縣中，農家以紡織爲其主要副

業者，凡三十一縣；次爲織蓆，凡二十五縣，再次爲蒲包業，凡十八縣。而且每縣副業的種類，多者十餘，少亦一二種。此種鄉村工業往往是「一家庭卽一作坊成人卽工人兒童卽學徒。」人力固不成問題，所費財力亦極有限，而對於農民生活的補助却不在少。

再就鄉村工業的生產價值而言，現雖尙無詳確的統計，可供參證，惟據可考者略舉數端，亦可推知一般。據南開大學調查，一九二八年河北省一百二十七縣鄉村工業生產總額共一萬零三百八十五萬餘元，只高陽一縣之年產額，卽有三千一百六十二萬元，而定縣農村中，計有小工業二百七十餘種，年產價值在四百三十餘萬左右。又據廣西年鑑載，該省城市工業之年產值爲一千五百九十六萬元，鄉村工業之年產值，亦達一千四百六十五萬元，與城市工業相較，其差額不過百三十萬元。至每一農家之收入，據金陵大學卜凱教授調查江寧縣農民從事工業之收入，佔農家總收入百分之十五，南開大學調查河北高陽縣紡織手工，一年中每人約可收入二百五十元。僅由此所摘敍的數點觀察，則可知鄉村手工業在生產收入的數額，亦頗可觀。今年五月間在南京舉行的全國手工藝品展覽會，其中所陳列的各地手工藝品種類甚多，且品質皆極精緻，這也足見手工業的價值，而實業部國民經濟建設委員會且咨知各地實業界組織團體來京參觀，亦是寓有觀摩改進，提倡獎勵手工業的意思。

總之，鄉村手工業是我國鄉村固有的生產事業，自有其悠久的歷史和相當的基礎，今能及早策劃改進，漸圖恢復振興，實足以助長農業與民族工業的發展，而大有裨補於國民生計的安定。故就我國鄉村工業的本質上言，農村工業建設非不可能，此其一。

而且農村工業的建設，在今日因科學技術之進步，及合作組織原理之應用，不但進行已極便利，並有補偏救弊之功。近年來我國交通，無論水陸方面，均日有進展，在從前火車只能在通商城市運輸貨品，工廠非在都市建築不可；今則農村內地公路發達，河流水利亦多有開發，農產及手工業品都可藉汽車帆船利用之普遍，自由運輸各處，農村工廠正可「散在」建築，固不復須僅「集中」都市一隅。他如縣鄉電話與無線電之日漸發達，電氣的應用之日漸擴充，又皆在在予產業貿易以許多便利。故就科學技術之進步，即一般交通便利狀況而言，農村工業建設的可能性已逐漸增進。此其二。

現在我國農村合作事業，歷時雖不到十年，而成績已頗可觀。農業生產既可利用合作組織的機能，由分散雜亂的小規模的生產，而爲集體的經營，由農民的彼此結合，共同購買原料，共同融通資金，共同運銷產品，而獲收相當於大規模經營的效果；則農村工業，亦何嘗不可依合作辦法，期收相當的效果？試從蘇俄手工業合作社的任務加以觀察，則可知其手工業合作社，不但可以發展手工業的生產力，且使手工業漸臻於社會化。因爲集合同種類的手工業者，組織合作社，則不獨因機器之共同利用，可以增高其生產力，且可利用彼此相互的信用，共同購買原料，減少生產費用。迨販賣其生產品時，幷能與消費合作社結合，確保需要與生產的均衡，俾銷路不至於停滯。如此減輕生產費用，卽能以低廉的價格出賣，則市場愈加擴大，而生產必隨之愈形增進，於是利用機器的範圍和程度亦將推廣增高。結果能使個人的小規模生產，發展成合作的大工業，且能使其生產力極端向上，這就是手工業生產方法的社會化，與從前各個分立，獨行其是者，截然不同，效果亦異，故就今日合作組織原理之應用而言，農村工

業建設亦已極爲可能，此其三。

由於上述鄉村工業建設之三點可能性的說明，同時，亦就可測知其改進的程序和途徑。改進之程序及途徑維何？簡言之如左：

第一、推行程序。由各省市縣國民經建分會先事調查各地鄉村工業情形，或者此項調查可包括於社會調查之中，（最近中央地方自治計劃委員會訂有地方自治綱領草案，列有社會調查之部，詳見後章。）凡關於主要生產品及消費品的種類，價格，來源，以及消費與生產總額的估計，均爲調查的主要事項。根據調查所得統計，乃由政府就各縣風土之宜，民情所好，規定各縣中心鄉村工業，擇尤改進，予以模範，以便有所遵循，而資取法。

第二、組織辦法。所有各種手工業，均應利用合作辦法，分別加以組織，一如農業合作組織一樣，有信用合作，生產合作，消費合作及運銷合作等，實行以團體的信用，共同借款充實資本，以免高利貸的壓迫；實行以團體的集資，共同購買機器，利用之大量生產，實行合力的集體經營，購買日常所需的用品，以免中間商人的剝削，而減輕生產成本，實行產品的共同運銷，提高價值，直接達於消費者。凡此各種合作組織，都能協進鄉村工業的建設，質言之，就是在經營上，必須有信用合作以宏資金的來源，必須有生產合作以增加經濟的收入，必須有消費合作以減少成本的支出，必須有運銷合作以直接溝通生產與消費間的大路，惟此四者而已。不過，關於交通運輸方面，應力除障礙，須先實行一物一稅制度，統一運費，以免各地關卡重重課稅的困難，而對於帝國主義者外在的經濟侵略，與封建勢力者內在的壓迫剝削，政府均應設法挽救，不然，則他項有組織工業的競爭日甚一日，鄉村工業欲與匹敵，

亦殊屬困難，恐僅求「一縣的自給化」亦不可得了。

第三、技術改良。我國鄉村工業的生產技術，一向墨守舊法，大都來自祖傳和經驗，雖然這種祖傳和經驗，也是生產技術純熟的結晶，但是一成不變，老是不知改良，總難期生產的迅速進展。所以鄉村工業的生產技術應力求科學化，不但可以減輕成本，改良品質，且可增進工作效率。玆略舉一個例證：據中央工業試驗所的報告：「舊法造紙，以嫩竹爲原料，浸於石灰水中，連沖洗工作，至少須四個月，纖維不能盡量利用，所需時間之長，又不適合現代需要。中央工業試驗所以老竹爲原料，用分級蒸煮方法製漿，老竹纖維含量四倍於嫩竹，分級蒸煮應用較高壓力之蒸氣，故所需時間縮短，約十日即成紙漿。」可見應用科學方法，足以減輕成本，提高品質，增加工作效率。更以國防上的需要，科學界的努力，若干國防的原動資料，亦可以由農產品加工而供應，如植物油提煉汽油，與甘藷釀造酒精，中央工業試驗所與南通學院農科均已分別試驗成功，就是一例。工廠設於農村內地，對於農產品就地加工，既更便利，又極經濟，今年五月間實業部咨各省政府亟應在各縣分設民生工廠，（民國二十一年九月實業內政兩部曾公布縣市設立民生工廠辦法）此舉甚善，望各地能依法切實推行，以爲鄉村工業有力的倡導！

綜上所論三點，簡要歸納其旨趣，即爲

（一）推行程序，由各地政府組織鄉村工業設計行政機關，先事調查各種鄉村工業，就各縣風土之宜，民情所好，規定各縣中心鄉村工業，擇尤改進，以資提倡觀摩。

（二）組織辦法，將各種鄉村工業，應用合作辦法，分別健全組織各種合作社，使鄉村工業由「私營」而

趨於「共營」由「個人」而達於「集體」就鄉村言，是依據「合作」原理，促成「小工業的集中，」就都市言，是依據「分工」原則，更主張「大工廠的分化，」使散在於各地。既可平衡或諧和都市與鄉村間的經濟交流，俾不致淪於資本主義的地獄；且足以適應國防戰爭之安全的需要，而又使經濟繁榮無偏在之弊。

（三）技術改良，把過去祖傳的和經驗的生產技術，加以改良，務使合於科學方法，建築於科學基礎之上，使鄉村工業的生產技術，由「傳統的」而進於「科學的」故一面須以「表證法」予以提倡改進；而一面則尚須灌輸工業的科學知識，及工業的技術訓練，使人人都有一藝之長，然後再逐漸進於機械的加工和機械的生產所以，在方法上，是由手藝工業進而爲小機械工業，再進而爲機械工業。在目的上，是使手藝普遍化，而不致祕而不傳；使小生產標準化，而不致流於簡陋；使整個生產科學化，而期國民經濟之日漸恢復與繁榮，

本此三者以建設鄉村工業，必可漸期其成功，而進於「農村」即「工村」——農村工業化！「工村」即農村——工業農村化！我們雖不苟同克魯泡特金（Prince Kropotkin）的無政府主義，但其所追求的理想「工村」（見克氏著田園工廠及手工場）是值得我們贊賞的：『將來你們可以住在你們所喜歡的地方，每日在新鮮空氣中種些田，門口設個小工廠，清潔而衛生的小工廠，隨便作些你們所喜歡的工。……而到處設立是可以滿足文明人的趣味的無數種類的手工場。在這種工場中的男女與小孩，並不是飢寒所迫而來勞動的，

是因爲與他們趣味相合而來活動的，在這裏有發動機與機器的幫助，他們更將要選擇一個與他們的個性最相宜的部門而從事活動』如此才能使國家『她自己兼有農業者與工業者各個人從事耕作也從事工藝；各個人有科學的知識，也有手工的知識。這纔是我們所說文明國家的傾向！』

他如商業之調查與整頓，亦在在與農工業有關係，自當同時策進，茲以此問題非爲根本的，只消政府予以注意管理，維持平穩市面即可。姑略不論。

參考書

一、中國農村經濟問題　古楳著　中華
二、中國農村經濟問題　陳振鷺 陳邦政 合著　大學書店
三、中國農家經濟　卜凱著 張履鸞譯　商務
四、中國農業經濟研究　田中忠夫著 汪馥泉譯　大東
五、丹麥之農村建設　胡士琪著　正中
六、十年來之中國經濟建設　中央國民經濟計劃委員會編　扶輪日報社發行
七、國民經濟建設運動專號　實業部月刊一卷五期
八、國民經濟建設的中心問題　齊應飛著　同前一卷六期

九、公路建設與農村經濟　成希顒著　中國建設十三卷五期
十、農村建設運動及今後之動向與先決問題　嚴道常著　農行月刊二卷十一期
十一、鄉村建設理論　梁漱溟著　鄒平鄉村書店
十二、復興農村的根本問題　北平晨報社論
十三、復興農村的基本原則　時事新報國民經濟建設十一期
十四、經濟建設與民生　陳岱孫著　滬大公報二十六年二月二十八日
十五、整個性生產事業之發展　滬大公報社評二十六年四月
十六、建設眞論　穆藕初著　滬大公報二十六年一月九日
十七、全國各省縣農地調查統計　全國土地委員會　中央日報二十六年一月二十七日
十八、關於改革中國的地政　北平晨報二十六年四月四日
十九、地政月刊　中國地政學會
二十、對中國合作運動之意見　史梯芬著　實業部月刊一卷七期
二十一、中國合作社實況之檢討　鄭厚博著　同前
二十二、從形態上觀察我國的合作事業　王世穎著　東南日報二十六年三月二十八日
二十三、再談中國合作運動今後之動向　張保豐著　實業部月刊一卷七期

二十四、國民經濟建設運動中之農業合作問題　楊拱宸著　中國建設十四卷六期

二十五、協作　樓桐孫譯　商務

二十六、意大利協作運動　程方譯　民智

二十七、合作月刊　中國合作學社編行

二十八、農村金融與農村合作制度　彭俊義著　農行月刊四卷二期

二十九、我國農業金融今後之展望　趙棣華著　同前二卷十二期

三十、現階段之中國金融業　王宗培著　經濟學季刊七卷四期

三十一、農村金融之特徵與使命　滬大公報二十六年二月一日

三十二、中國農業金融　林和成著　中華

三十三、農業倉庫論　行政院復興農村委員會編　商務

三十四、中國現行倉儲政策　曹立瀛著　時事新報國民經濟建設六期

三十五、中國舊有倉儲制度　曹立瀛著　同前四期

三十六、農業倉庫的重要和推行　凌道揚著　中央日報二十五年十一月二十七日

三十七、農本局農業倉庫網之機構及其實施　林熙春著　滬大公報二十五年十二月十七日

三十八、江蘇省農業倉庫概述　蘇報二十五年四月八日

三十九、農業倉庫統制芻議　張保豐著　中國建設十三卷三期

四十、各地建倉積穀辦法大綱　內政公報九卷十一期

四十一、各地產業之開發與運銷合作　滬大公報二十六年一月十九日

四十二、豐年應注意的幾件事　中央日報二十五年十一月十日

四十三、非常時期之國防建設　程方著　中華

四十四、中國鄉村工業的理論與實際　張保豐著　中國建設十四卷一期

四十五、基於民生主義論中國農村工業　繆進三著　同前十五卷五期

四十六、田園工廠及手工場　克魯泡特金著　漢南譯

四十七、全國手工藝展覽會閉幕詞　吳鼎昌講　中央日報二十六年六月二十一日

四十八、中國實業誌　實業部編　商務

第十六章 社會建設

社會建設範圍至廣。從廣義方面來說，舉凡政治，經濟，文化，教育，宗教及社會救濟事業等皆屬之。本書對於政治，經濟，教育等，均已分列專章討論，故本章所謂社會建設，僅就狹義方面而言，包括衛生行政，禮俗改良及慈善救濟三大綱領．茲依次而分論之。

第一節 衛生行政

衛生保健事業，是社會福利事業的一種，非獨關於個人之疾病死亡，且影響於整個民族之強弱興衰。東西各國，無不由政府動用大量財力，以謀社會衛生之推進。我國對於衛生事業，近數年來在都市中固已竭力改進，惠及一般民衆，但於縣鄉衛生事業，則尚少規模，所以在農村中的大多數勞苦民衆，其疾病死亡率，往往高過於都市，一方面固由於他們生計艱難，不知亦不能講究衛生，而另一方面則因縣鄉社會醫藥衛生缺乏，除個人以營利爲目的的衛生機關及以慈善救護自任的中醫施診所之類外，政府極少衛生事業的設施。據中央衛生署的估計，因社會醫藥衛生缺乏之國內「不應死而死」的人口，每年約有六萬人之多，所受經濟損失，約達三十萬元。「不應病而病」者更不知凡幾。又據定縣調查統計，人民生命有百分之六十七都操諸舊醫之手，獲得新醫保護的，僅及百分之四；其餘百分之二十九則無任何的醫療，聽其自生自滅。而全縣四百七十二村中毫無醫藥設備的，竟達二百二十村。定縣如此，其他各縣可知，河北如此，其他各省亦可知了。故全國農村醫藥設備的缺乏，保健事業的無基礎，實

在是一種亟待挽救的嚴重現象，挽救之道維何？要可別爲兩方面：一方面是對於現有衛生事務加以嚴密管理和指導，一方面是確立以縣爲單位的鄉村衛生行政計劃，以謀推進鄉村衛生保健的新事業。

關於第一方面，政府主管衛生機關對於現有衛生事務，須加以嚴密管理和指導，其進行工作範圍，約如下述：

（一）關於醫務方面

1. 考驗醫生。

2. 調查公私立醫院診治情形，是否合法，加以指導。

3. 調查公私立醫院配製藥品，有無錯誤，加以糾正。

（二）關於藥品方面

1. 查驗中西藥舖所售各藥，有無僞劣品質，加以監察。

2. 調查大小藥舖，有無偸買各種違禁藥品，加以禁止。

3. 徵求中國古來各種祕製藥方，能專治各種惡疾者，推廣而宣傳之。

（三）關於防疫方面

1. 佈種牛痘。

2. 撲滅蚊蠅及鼠疫。

3 預防傳染病之蔓延。

4.推行消毒設備。

（四）關於道路方面。

1.淸除道路上的穢土穢物，及拋棄禽獸屍骸。

2.禁止傾倒汚水糞土於道路上。

（五）關於溝渠方面。

1.査察溝渠有無淤塞及穢氣發生，並設法勸導淸除之。

2.査禁溝渠有無堆積穢物穢土及禽獸屍骸等。

（六）關於厠所方面。

1.公私立厠所有無不潔情事。

2.淸厠夫及糞夫打掃夫是否淸潔。

3.厠所墻垣及便池等有無坍塌及不潔情事。

4.規定私立厠所的地點。

（七）關於保健方面。

1.調査工廠商店及其他公共場所之淸潔。

2.飯館酒館旅館及其他售賣飲食物者，有無妨害飲食衛生情事。

3. 各種攤販，務使其整齊清潔，禁止妨害交通便利，並宜於街道兩旁多種樹木，以美化縣容鄉容，清新環境。

4. 嚴密查禁吸賣鴉片毒品。

5. 飲食物有無攙雜僞貨，妨害衛生情事。

6. 飲食物着色，是否含有毒質。

7. 牛乳酪漿，有無陳腐不潔情事。

8. 牛羊鷄豕等牲畜，有無當街屠宰及積存皮毛骨血發生穢氣情事。（對於有益農田耕作之耕牛，並應禁止屠宰。）

9. 各產婆是否有未領執照而私自營業者，及例外勒索，并爲人墮胎溺斃等情事。

10. 查禁娼妓營業或檢驗娼妓身體。

上述種種，多還是限於消極的衛生設施方面，如果要化弱爲強，起衰爲健，自尙須積極的進而推行衛生的新事業，由政府統籌實施鄉村衛生，期收普及的宏效。

因此，我們就要討論第二方面，以縣爲單位的鄉村衛生行政計劃，究應如何確定？關於這個問題，可大別爲五點論之：

（一）確定衛生方針。

1. 增進民族健康。
2. 增加平均壽數。
3. 減少死亡比率。

（二）確定實施原則。

1. 應以最經濟而最有效的組織及科學方法，使醫藥衞生普及鄉村。
2. 應從最低級的簡單組織着手，由下而上，以適應鄉村裏層一般民衆的需要，並藉以堅強其對於政府措施社會福利事業的信任心。
3. 應以當地學校爲推行鄉村衞生的中心，而與其他政治經濟文化等社會事業聯絡進行。
4. 應與中央衞生署，各省衞生實驗處，及具有鄉村衞生設備的學術團體，協力合作，以互助的精神，謀人才經費之充實。
5. 應徵取地方人才，訓練低級衞生幹部，以謀鄉村衞生事業之穩固發展。而高級衞生技術人才，則應商請中央及省衞生機關或團體介紹或借用。

（三）確定組織系統。

1. 縣政府應設衞生科，如不能設衞生科時，得設衞生指導員，綜理全縣衞生行政事項。
2. 縣政府所在地應設衞生院，各鄉鎭分設衞生所，辦理醫藥保健實施事宜。

3.各村莊應按照保甲組織設置衛生員，以每保設一衛生員爲原則，此種衛生員爲衛生基本工作人員，應受衛生的技術訓練與實習，而於非常時期的救護常識，更須儘量灌輸。他們直接受衛生所的指揮監督，切實辦理醫藥保健工作。

（四）確定中心工作。

1.衛生中心工作範圍，分爲醫藥救護及保健預防兩大類，應兼籌並重。

2.衛生院是一縣最高衛生機關，其中心工作，要爲（一）疾病治療及預防；（二）訓練地方衛生人才；（三）舉行衛生展覽，以喚起民衆對於衛生之注意與興趣；（四）辦理生命統計，以爲規劃衛生行政進行的依據。

3.衛生所是一鄉鎭最高衛生機關，受衛生院之指揮監督，辦理鄉村間之疾病治療及預防事宜，而對於婦嬰衛生，更當選用助產護士，勤愼辦理。對於學校的家庭的社會的衛生教育，亦均應特別注意。至如鄉村環境之公共衛生，應與當地機關團體及學校切實聯絡合作，以求各村莊環境之整潔。

4.衛生員是深入民間的低級衛生幹部，應時常巡迴於保甲戶之間，攜用保健藥箱，施行簡易醫療，並按季節普遍施種牛痘，及預防注射，而對於出生死亡及衛生常識之灌輸，均應負責報告與宣傳。

所有對於民衆治療藥費，應以不收費爲原則，或僅收二分之數掛號費，蓋必如此，始能溥惠民衆，使醫藥救濟平民化。政府對於衛生事業，果能依此切實辦理，著有成績，相信民衆必歡欣鼓舞，竭誠感戴，其於「取得民心」之

功效，較諸其他建設事業，恐有過之而無不及，而民衆亦更可因是而協助政令之順利推行。

（五）確定衛生經費。

1. 衛生經費應在縣稅收入項下，列入年度預算作正開支，其數額至少應佔全縣行政總經費百分之五以上。

2. 各種藥料器械等購置費，得商請中央衛生署及省衛生實驗處或熱心衛生事業之學術機關團體，酌予補助。

3. 改善環境衛生，如上下水道，水井廁所，道路溝渠，以及其他公共場所等之淸潔設備費，應視各縣的實際需要，於各項建設事業總經費中規定之。

4. 衛生院或衛生所之房舍，爲節省開辦設備費起見，可就縣立醫院或戒煙所改組擴充，或借用公共房屋或祠廟修造，求其切合實用即可，惟地址須適中，環境宜空曠整潔。

近年來縣政日漸刷新，政府推行縣鄉衛生事業，亦有若干進步，各縣設立縣衛生院或縣立醫院者，亦已不少，但設備完善組織健全者，尙不多覯。據調査所得，浙江有縣立醫院八處，陝西有縣衛生院九處，河南有縣立醫院七十二處，但大多無正式醫生主持，去標準尙遠。江蘇已成立縣立醫院四十四處，多係由戒煙所改設，故仍兼辦戒煙事務。江西有縣立醫院八十一處，設備人員現正在力求充實。此外各省設立衛生院或縣立醫院者，湖南有六處，湖北有二處，福建有十五處，雲南有一處，山東省有三處，甘肅有一處。凡此所述者，其衛生設施範圍，多僅限於縣政府

所在地，而於深入鄉村的下層衛生組織與設施，則仍甚缺乏，去吾人所擬鄉村衛生行政計劃的標準尚遠。

惟有數縣對於縣鄉衛生實驗，皆具有充實的下層鄉村衛生組織，頗著成績；而衡以吾人所擬計劃標準，亦多相符。此數縣為何？即江蘇的江寧自治實驗縣，浙江的蘭谿實驗縣（此兩實驗縣名義，均已於今年四月間結束取消矣）河北的定縣實驗縣，及山東的鄒平實驗縣等是。在此幾個實驗縣中，尤以江寧及鄒平兩縣衛生組織更為健全，衛生設備更為充實，衛生工作更為普遍而著成效。欲知其詳，可參閱江寧縣政概況及山東鄉村建設研究院及鄒平實驗區概況，茲不具述。

今年（二十六年）三月間行政院曾修正通過衛生署擬訂之縣衛生行政實施辦法綱要，細考其內容，大致係根據上述幾個實驗縣實行有效的組織辦法。如此統籌改進，足慰吾人願望。行政院已令發各省府列入二十六年行政計劃，惟盼能早日普遍實施。

第二節　禮俗改良

何謂「禮」？何謂「俗」？簡單的說，禮是規矩合理的態度，俗是共守通行的風氣。而禮與俗的關係，則禮制的產生係根據社會固有的風俗，而風俗之形成，則又藉既成的禮制以為軌範。禮俗皆本於「人情」，所以禮與俗是一致的。惟其如是，故其施之於人民，常能使其親切有味。其在社會制裁上的意義，禮俗的作用有時較法律的作用還大些，前者能積極制裁我們蘊蓄於內的思維，後者則不過制裁我們表現於外的行動，所以禮與法乃相輔而行，且可補救法律的不及。

我國向重禮治，在空間上是遍行於全國各地，在時間上是有幾千年的悠久歷史。現在我們要改良禮俗，應將以往禮制的特質加以剖析，重新評價，然後再據之以確定今後改良的準則。

我國固有禮制的特質，分析歸納起來，約有五點：

第一是博大性。　我國是一向着重禮治的國家，禮是範圍着一般人民的一切生活舉動，禮的內容實無所不包，所謂修身、齊家、治國、平天下，無不以禮為中心準則。在從前禮和法幷沒有嚴格的分別，而禮治的精神和勢力，常超越於法治之上。「禮義廉恥，國之四維，」禮則居其首位；所謂「禮、樂、射、御、書、數」六藝，亦以禮為最先最要的科目，我曾著中國法治與反法治之爭論之綦詳。在這裏，我們且看禮記曲禮中所說的一段話：『夫禮者，所以定親疏，決嫌疑，別同異，明是非也。禮不妄人，不辭費；禮不踰節，不侵侮，不好狎，修身踐行，謂之善行，行修言道，禮之質也。道德仁義，非禮不成；教訓政俗，非禮不備；分爭辯訟，非禮不決；官學事師，非禮不親；班朝治軍，涖官行法，非禮威嚴不行；禱祠祭祀，供給鬼神，非禮不誠不莊；是以君子恭敬撙節，退讓以明禮。是故聖人作為禮以教人，使人以有禮，知自別於禽獸。人有禮則安，無禮則危。』足徵禮之為用，實無所不至。由此，可見我國禮制的「博大性。」

第二是中庸性。　禮制之釐訂，貴能中和，俾易普遍實施。所以我國歷代對禮制之制作，都本「不偏不倚」的中庸之旨，力避過與不及的毛病，常以禮樂並舉，理由是『安上治民，莫善於禮；移風易俗，莫善於樂。』幷主張『禮中有樂，樂中有禮，』以為禮樂可相互為用；又有所謂『禮樂有本有文，禮只是中，樂只是和，中和是禮樂之本。』這種中庸的哲學觀念，這種中和的中心思想，是東方哲學的根本精神，也是我國禮制的必具原則。由此，可見我國禮

制的「中庸性」。

第三是持續性。　禮俗的演進，是有其「持續性」的，歷史惰性的累積，人事關係的錯綜，使制禮的人不能不參襲前代的陳規，而爲緩性的變革。但因時代的遞嬗與環境的變易，禮制因須適應時代環境，自不可泥古而絲毫不改。這就是「持續性」所以發生的原因。今之禮固有若干已非古之禮，但却仍有其相當的淵源，我們應如何斟酌損益，改良禮俗，以期適合今日新時代環境的需要，這就要看我們有沒有鑑別的能力和創造的精神了。

第四是繁複性。　我國向有「曲禮三百，威儀三千」之說，三是多數之積，並非有其數字的確實性，所以舉凡冠婚喪祭朝聘讌享以及一切飲食起居出入進退，都在在有禮儀的拘束，有些地方，還帶着宗教的或迷信的色素，而且各地又彼此互異，極爲紛歧。因之一般人就常感覺到應付的不易，而認爲「繁文縟節」，而且禮的本意，須「文」「質」並重，卽所謂「文過則奢，質過則儉。」因人民生活有貧富的不同，知識的高下，與其地位的各異，有時對於禮的運用就難適如其當而發生人情上和社會上，或精神上與物質上的種種枝節。

第五是階級性。　因爲禮節的繁複，既不易適用於一般的環境，同時，我國又是向來偏重禮治的國家，在朝制禮的人自難免有主觀的作用，而缺少客觀的態度，故禮制的內容，往往是「詳於君上，略於臣民，」對於士大夫階級用禮，而對於所謂「下民」則用刑，而形成了階級性很濃的『刑不上大夫，禮不下庶人』的理論觀念。這在過去君主專制時代，許亦是事實上的必然之勢，但時至今日，時代是不同了，環境是改變了，以往建築在統治階級上而不爲全般民衆着想的禮治基礎，現在我們當然認爲是極大錯誤，過去禮制是有極大缺陷，而且必然地要瀕於

崩潰。

我們既簡要的分析了我國禮制的特性，那末今後禮俗改良的原則，應該怎樣確定呢？

今後禮俗改良的原則，就禮制的本質和社會文化演進的歷程上來說，在前述五個特性中，「博大性」與「中庸性」是依舊有存在的價值，而「繁複性」與「階級性」則須加以根本的改革，今後禮制應由繁雜而趨於「簡單」，由「紛歧」而趨於「統一」，由「不平等」而趨於「平等」至於「持續性，」因為要改良幾千年來的禮俗，非一朝一夕所能全般推翻，而且有些歷史文化上的精華，也不可一概拋棄，我們自當以現時代環境的立場科學的方法和客觀的態度，加以研究和整理，斟酌損益取捨，務求其既能適應時代環境的實際需要，又能兼顧保存歷史文化的精華還有與禮制有關係的一點，就是應打破過去禮治和法治的混合，而使其截然分開，但禮制內容的規定，應與法律原則相調和，而又不宜與法律規定相重複，這樣，禮與法既有相當的界限，而復可收相輔為用之效。這是今後禮俗改良的基本原則。

復次，原則確定以後，其進行的途徑和實施的方法又當怎樣呢？

禮制關係於「人心的維繫」和「社會的安定，」旨在「一納民軌物」「移風易俗。」古人每用禮變俗，且貴乎「禮從宜事從俗」（曲禮；）我們要改良舊有禮俗，而使其適合現時代環境的需要，則宜審慎將事，先從調查全國各地民情風俗禮節入手，再整理研究調查所得的事實，以為釐定新禮制的依據，有了這種客觀的真事實作根據，方可不致臆斷虛構而所制定的禮制，始足以獲得真正改良禮俗的效果。此其一。

禮制的規定是靜的，而禮制的運用才是動的，我們要使禮制運用，能充分發揮效力，尙待大家持以毅力，切實推行。近年來新生活運動之倡導施行，實爲改良禮俗轉移風氣的一種心理建設運動，爲全體國民的一種生活革命。牠的中心準則，是「禮義廉恥，」但此與古有別，並非陳規的因襲，而是意義的革新，引申之以科學的法則，迎合之以現代的潮流，因時間與空間的不同，古今各成其新義。據蔣委員長對於今日應用「禮義廉恥」的解釋：『禮者，理也，是規規矩矩的態度；義者，宜也，是正正當當的行爲；廉者，明也，是清清白白的辨別；恥者，知也，是切切實實的覺悟。』是可知『恥是行爲之動機，廉是行爲之嚮導，義是行爲之履踐，禮是行爲之表現，四者相連貫，發於恥，明於廉，行於義，而形之於禮。』夫必如是，國民生活始得「藝術化」「生產化」「軍事化。」三者實現，是謂「生活合理化。」『合理化所賴以實現之規律，曰「禮義廉恥」「禮義廉恥」所賴以實現之事項，曰「食衣住行，」使我全體國民以「禮義廉恥」爲規律，實現於「食衣住行」之中，則生活之內容充實，條件具備，是謂生活革命之完成，而吾中華民族復興之基礎，亦卽奠定於此。』新生活的「運動」二字的意義，就是「轉移風氣」的工作，風氣一轉移，就可納民之一切舉動於「禮義廉恥」之中，可知要改良禮俗，應把新生活運動的原則辦法及其所得的結果，引爲釐訂禮制與運用禮制的參考和輔助。此其二。

惟是禮制的規訂，並非限於一隅或單獨分立，可以辦得了的。此事自應由內政部統一規劃。今內政部已有禮制條例草案之擬訂，並悉該部對此草案之初步審查工作業經告竣，擬於最近時間內再舉行複審一次，卽將草案全文公布，俾徵求各方的批評，以資採擇修正，呈由國府審核公布，余爲探知該條例草案內容，曾走訪於內政部禮

俗司主管人員，據謂該條例草案在未公布以前，尚未便公開，故現在不能在這裏有所論列，但略悉該禮制條例草案，係分三大部分：一為喜事，二為喪事，三為普通。喜事部分包含結婚、慶壽、落成、移徙、開幕等；喪事部分包含成服、守孝、弔祭等。其中規定較重要者，我國對於父母之喪，尚係沿用周代遺風，父死居喪二年二月，母死居喪三年，現該部因現代社會經濟生活都已有劇烈的轉變，原則上決定予以縮短，惟究縮為一年或一年半，初審尚未十分確定，因此事關係社會一般習慣，須待周密考慮後始能決定。至於儀仗方面，則過去一切肅靜迴避，具有封建時代的色彩，含有迷信的鬼神炫耀等，決定一律廢除，禁止沿用。此外對於普通往來禮節，與服制樂典等，均有變革。不過，無論禮制如何規定，總是不能詳列禮俗的各方面而無遺，所以各地方政府對於各種風尚習俗，仍當審情酌理，在「適合現時代環境需要」的一大原則之下，隨時加以倡導改良，例如神鬼巫覡遊方僧道等迷信，以及各種不正當娛樂與不良的嗜好等，不但足以蠱惑人心，痼蔽民智，並且於經濟及身心上的浪費和損害亦很大；非獨有關個人的禍福，抑且有礙社會的進步。各地政府當局自可依據新生活運動的準則和方法，隨時勸導改進，雖不能期成於旦夕，要不可不堅定毅力，鼓其勇氣，漸圖風氣的轉移與習慣的革新。

不過實行起來，事實上亦有困難之處，譬如各縣都設有城隍廟，這明明是迷信的事物，但要立即拆除，則甚覺困難。記得當國民革命的軍事初定之日，吾浙某縣城隍廟竟為一二新進青年所倒毀，乃激起多數民眾的公憤，羣起毆辱那青年。像這種事實上的困難，實一時無法解決，而改革此種迷信的根本要件，我認為不宜急於迷信形式的滅除，務必先從「心理建設」上用工夫，先用科學的教育，使人民明瞭此種迷信之非是，為不可靠，勸導其走向

其他「可靠」的路上去若果能破除人民的「迷信心理，」則城隍廟的「香火」必漸形冷落淒涼，久而久之，必歸無用而消滅，到那時再來廢除「城隍」就可沒有什麼困難，或竟不廢除而自廢除了。此外，如其他的寺廟，大都建立在山水幽勝之區，而其房屋的構造，又皆光線缺乏，黑沉沉的，陰魆魆的，使遊人一進其門，便覺若有鬼神廁身其間，頓生畏懼之心，而下意識地感到「肅然起敬，」迷信觀念濃重者，更會信以為真，居常對此細加思索，悟到寺廟建築大都「黑暗」一點，實為「迷信心理」之建設的癥結，如果不從這種迷信的癥結上去想法，必難收革除之實效。所以各地政府當局，應強迫寺廟中人多開窗戶，尤其要多開天窗，充足光線，則「光明一到黑暗全消，」到寺廟進香者的「迷信心理」亦就可因之而「豁然開朗，」而其向日敬畏鬼神之心，自可漸歸冷淡而消除了。諸如此類「心理建設」的方法，貴在各地政府與社會人士能夠「觸類旁通，」這種樣「釜底抽薪」的辦法，實較「杯水車薪」的辦法要好得多，易收實效。雖然，我也並非不贊成將廟宇寺院改設鄉村學校或社教機關，如鄒平就是這樣改革的，自然亦可酌量仿行。

又如每遇天旱成災，民衆必相與迎神求雨，而旱災之所以造成，固亦緣於天時的不順，但多半應歸咎於水利森林之不興，如能開河造林，則旱災必可減少。政府若於災成時，竭力禁止迎神求雨，以期破除迷信，結果必招致民衆的反對。所以現時一般縣長，為俯順民情，仍出而領導祈求雨澤，共襄迷信之舉。先哲王陽明有一次承越郡佟太守詢致雨之術，在答佟太守求雨一函中，曾有一段議論：

「……天道幽遠，豈凡庸所能測識？……孔子云「丘之禱久矣！」蓋君子之禱，不在於對越祈祝之際，而在於

日用操存之先，執事之治吾越，幾年於此矣！凡所以爲民祛患除弊興利而致福者。何莫而非先事之禱，而何俟於今日？然而暑旱尙存而雨澤未應者，豈別有所以致此者歟？古者歲旱，則爲之主者，減膳徹樂，省獄薄賦，修祀典，問疾苦，引咎賑之，爲民遍請於山川社稷，故有叩天求雨之祭，有省咎自責之文，有歸誠請改之禱。蓋史記所載湯以六事自責，禮謂大雩帝用盛樂，春秋書秋九月大雩，皆此類也。僕之所聞於古者如是，未聞有所謂書符咒水，而可以得雨者也。唯後世方術之士，或時有之……然而皆出於小說，而不見於經傳，君子猶以爲附會之談；又況如今之方士之流，曾不少殊於市井囂煩，而欲望之以揮斥雷電，呼吸風雨之事，豈不難哉！僕謂執事且宜出齋於廳事，罷不急之務，開省過之門，洗簡寃滯，禁抑奢繁，淬誠滌慮，痛自悔責，以爲八邑之民請於山川社稷；而彼方士之祈請者，聽民間從便，得自爲之，但弗之禁，而不專倚以爲重輕……」

王氏在這一段議論中，既說明了民間祈雨之由來，斥後世迷信之妄，而且一面俯順民情，一面又誡官吏勤廉樸實，以治政事，所謂『罷不急之務，開省過之門，洗簡寃滯，禁抑奢繁，淬誠滌慮，痛自悔責。』這幾句話，是很值得今之爲官吏者所當深切體味的。老實說，政府官吏果能於平時勤廉樸實，守法奉公，對於農業水利森林事業，盡人力與財力，權其緩急輕重，力事建設，只消需以時日，必有相當成功，水利森林一興，修天災就不會造成，而因此而來的「向天呼籲」的種種迷信，亦就廢止於無形了。

他若不正當的娛樂，如平時之迎神賽會及富於封建的迷信的舊有戲劇，均可在可能範圍內，酌予制止，或改良，或鑑別戲劇，或播放教育電影，或舉行提倡民族意識的盛大同樂會，都足以逐漸轉移風氣。又如不正當的或不

良的嗜好和習尙，如賭娼煙毒及纏足等，則宜嚴厲禁止，列爲考成。例如魯省主席韓復榘強迫婦女放足的辦法，規定取締婦女纏足罰則，除責令縣長會同屬吏及鄉鎮坊長四出宣傳放足，並課鄉鎮坊長有連坐之責外，復限定已纏足婦人，由鄉鎮坊呈報登記，同時男子娶妻，必須擇天然足者，否則科以重罰。在結婚前一個月內，男方必須呈縣備案，吉期既屆，由縣府派員前往查驗，如發現新娘在二十歲以下，而仍纏足者，則當場拘縣處罰，婚約亦從此失效。韓氏並於考查縣長政績表格中，將宣傳放足一項，列爲首功，如某一縣內纏足人數逐漸減少，即證明該縣長宣傳得力，予以褒獎。反之，則予嚴格處分。該項取締纏足的規例上，雖註明只限二十歲以下婦女，但在二十歲以上者，雖不受罰，也須儘量使之解放，將來第二步計劃，將課裹脚布以極重的稅金，俾中年以上婦女亦可自動解放。像這種樣的辦法，未始不可酌量採用。對於其他各種不良習俗或嗜好，亦可採用類似的辦法，實行禁止。舉一反三，毋俟瑣瑣。

總之，改良禮俗，除須由內政部妥訂禮制，統一施行外，其餘一切均可納於新生活運動之中。而其推進有效的方法，則當『發乎己，應乎人，由近及遠，由淺入深』同時從四方面着手；一須以家庭爲推行的出發點，惟能修其身，所以立一家之風；能治其家，所以立一鄉之風；二須以行政人員爲推行的模範，惟能以身作則，爲民表率，始足以收「上行下效」之效；三須以教育機關爲推行的中心，惟能以教育力量勸導，始有普遍實施的希望；四須以教育電影爲推行的工具，惟能使民衆具體了解實踐的意義與方法，始足以提高興趣，易收感化之效。果能循此四點努力推進，則禮俗改良可「庶幾其成」了。

第三節　慈善救濟

慈善救濟嚴格的講起來，是應該給牠分別開來的，因爲社會上向有慈善團體與救濟機關的劃分，前者是民衆自己組織的，後者則爲政府的一種行政。不過，慈善團體與救濟機關的區分，只在「組織主體」的不同，一爲民衆，一爲政府。若就其性質而論，則兩者極相近似，或可說完全相同，而其目的亦復一樣；蓋慈善團體的工作，卽爲社會救濟事業，而救濟機關的救濟事業，亦以「仁民愛物」的慈善信念爲出發點，而兩者的宗旨，卽皆所以救濟貧苦老弱之民，扶助其自立，而保持國家社會之安寧秩序爲目標者也。查內政年鑑所載各省縣市所報告的材料，往往將救濟機關與慈善團體混而爲一，極難區別何者爲救濟機關，何者爲慈善團體。又查建國大綱第十一條規定：『關於育幼養老濟貧救災醫病等慈善事業，均爲地方政府所應經營之要務。』又查民國十八年國民政府公布的監督慈善團體法第一條載：『本法稱慈善團體者，謂濟貧救災養老恤孤及其他以救助事業爲目的之團體。』又查民國十七年內政部公布的各地方救濟院規則第一條載：『各省區各特別市各縣市政府爲教養無自救力之老幼殘廢人，並保護貧民康健，救濟貧民生計，於各該省區省會特別市政府及縣市政府所在地，依本規則規定設立救濟院。各縣鄉區村鎮人口較繁處，亦得酌量情形設立之。』故無論從事實上或法律上觀察，慈善團體與救濟機關的性質和宗旨，都是相同，不易區分的。所差異者，僅在其組織經營的主體與經費來源有公私之分而已。

我國向行仁政，而以博施濟衆爲美德，社會慈善救濟的思想淵源甚早。禮記王制中說：『養耆老以致孝，恤孤獨以逮不足。』又『少而無父者謂之孤、老而無子者謂之獨，老而無妻者謂之鰥，老而無夫者謂之寡，此四者，天民

之窮而無告者也，皆有常餼。」諸如此類的理論，多見之於經傳，而要以行仁政為首歸。但慈善救濟之有具體的組織和設施，則為時較晚，大概始於宋代。蓋宋代一切政策，均以寬仁為懷，社會救濟事業乃以更形發達，凡濟貧恤老養孤都極注意，自此而後，社會救濟事業，代有興革，組織或有不同，意旨則無二致。近數十年來，因天災人禍，交相煎迫，各地方慈善團體與救濟機關之設立，亦應社會的需要而日漸增多。然於事業之組織與措施，多不完善，或濫施惠與害及受救者自助的精神；或假借名義，藉圖私利；或設備不周，而辦理者多無社會服務的決心和誠意，流於敷衍塞責；或對於被救濟者教養無方，他們將來能否得有自立技能，不大過問。凡此種種弊端或不良現象，無論私辦的或公私合辦的慈善團體，或公辦的救濟行政機關，均所不免，這不但有失創立慈善救濟的意義，抑且累及社會的負擔。

慈善團體與救濟機關既皆有其弊端或不良現象，則整理改進之圖，實不容緩。那末，究應怎樣整理改進呢？茲仍分救濟機關與慈善團體兩方面來說：

第一，關於救濟行政機關者：各省縣地方對於救濟行政，早有舉辦，惟以此種救濟事業，多承舊日習慣，並無統一實施的準則，雖為扶助貧民，仍多未得其道，極少成效。查前內務部曾於民國四年十二月間，公布遊民習藝所章程，專司遊民教養及不良少年的感化。但救濟事業的範圍甚廣，這種遊民習藝的事業，只不過是救濟事業中的一部分，所以到了民國十七年五月間，內政部乃制定公布各地方救濟院規則，以為各省市縣地方籌辦或改進之準繩。該項規則第二條規定：救濟院分為養老所，孤兒所，殘廢所，育嬰所，施醫所，貸款所等六所。但得酌量地方人力財

力，分別緩急，擇要次第舉辦，或爲合併辦理。

所謂「養老所，」是收養無力自救年在六十歲以上，無人撫養的男女。此種無人撫養的衰老男女，應教以有益身心的課程，並按其體質，使其做各種體力堪勝的操作，如簡單的手工藝及飼養家畜栽種農作物等。所內設備應求衛生，合於整齊清潔的原則，並須對於他們的心理，給以相當的娛樂，以調劑其生活。

所謂「孤兒所，」是收養貧苦無依，年在六歲以上十五歲以下的男女。此種貧苦無依的年輕男女，應給予相當的職業教育，或按照他們的年齡，送到附近相當學校，免費肄業，使其於成年出所時，得以謀生，並應爲其介紹相當職業，免致流落或荒廢。

所謂「殘廢所，」是收養殘廢而無人撫養的男女老幼，應按其殘廢狀態，分爲肢體殘廢及盲啞三種，並就其能力，分別教以課程，如識字，常識，算術，音樂詞曲以及各種工藝。如經費能力充裕，則應添設盲啞學校，選聘對于盲啞教育有識驗的教員擔任教課。等到他們受過相當教養而具謀生能力以後，並應爲介紹其職業，出所自謀生活。

所謂「育嬰所，」是收養貧苦及被遺棄而年在六歲以下的男女嬰孩。所內僱用乳媼，每媼以飼嬰一名爲原則，如有困難情形，不能多僱乳媼，則不妨改用適宜的代乳品，並應置備各種玩具遊藝及浴室等衛生設備。收養男女嬰孩年滿六歲以上時，應送入孤兒所，以後可照孤兒所辦法管理教養。

所謂「施醫所，」是爲療治貧民疾病並輔助衛生防疫各種行政而設的。所內醫師應精選長於醫術，且有醫藥道德，得有官署許可證者聘任之。對於救濟院收容的人或赤貧無力的人，概不得收掛號費及醫藥費，以便普及

施惠於貧民。對於輔助衞生防疫各種行政，應受主管機關的指揮，並須每年按期布種牛痘。

所謂「貸款所」，是爲救濟貧民，貸與營業資金而設的，凡貧苦無資營業而無不良嗜好行爲的男女，均須酌量貸與營業資金，但須隨時予以監督，使不用於非生產之途。此種事業，或者可與農村金融機關合作辦理，當較便利而有效。

上述六種救濟行政，尙不能包括全部救濟事業，有許多地方的慈善機關或各地特殊需要的救濟事業，如婦女教養所，游民感化所，貧民習藝所，施材掩埋所等，均當令其同隸於救濟院合併辦理，俾便集中管理，統一行政。所有地方關於慈善救濟的公款公產，均須全盤整理歸倂，根據「分工合作」的原則，劃一辦理救濟事業。

第二、關於慈善團體者：我國地方慈善團體向甚發達，考其所以發達的原因，一方面是由於我國歷史上仁愛思想的薰陶，與夫博施濟衆之道德上的鼓勵；而另一方面，則由於災難貧窮的憐憫，禍福子孫的報應，博取聲譽的願望，宗教信心的同情。惟以其組織不一，辦法各異，若不得其人而善爲主持管理，則日久弊生，甚至有假借慈善之名，而行營利之實。內政部乃於民國十七年六月公佈管理各地方私立慈善機關規則，令飭各地遵照辦理，但此項規則，對於慈善機關之管理，規定尙欠完備，國民政府乃復於民國十八年六月公佈監督慈善團體法，對於慈善團體之限制辦法，均有詳細規定，如事業之限制，（第二條規定：凡慈善團體不得利用其事業爲宗教上之宣傳，或兼營爲私人謀利之事業，）發起人名額與資格之限制，（第三、四、五條，）會員之限制，（第七條，）會期及財務之限制，（第八、九條，）以及主管官署之考核檢查等，均有定則。並於十九年七月行政院復續頒監督慈善團體法施行

規則，對於慈善團體之立案及募款等，規定更爲詳嚴。各地方政府如能依照規定，對於慈善團體，澈底整飭，切實監督，流弊當可減除，而收慈善救濟的實效。

總之，社會上之有貧苦，正如人身上之有疾病！我們有疾病，就不能不療治，爲的是保護身體健康；社會上有貧苦，就不能不救濟，爲的是維持社會安寧。惟是社會救濟事業至繁，屬於消極方面者，有施藥施醫，救災息訟，教養殘廢等事業；屬於積極方面者，有教養貧苦老幼，佈施布衣粟食，開辦游民失業工場，指導介紹職業，提倡造橋修路之類公益事業，以及積穀備荒等。他如社會保險，養老金與儲蓄節約以及臨時的戰時救護等，均須同時提倡推行。言其事業，則已辦者，無論其爲私辦或公辦，應積極整頓刷新；未辦者，應酌量人力財力，擇要籌建。言其方針，則應在「教養衛」三大中心工作下，兼籌並進，消極方面進行救濟與保護工作；積極方面，須使被救濟與被保護者增進知能及從事生產。言其組織，則各縣縣政府所在地應設救濟院，其下各鄉區村鎮人口較繁者，亦得酌量情形設立分院或分所，所有一切私辦慈善團體之工作，均應受縣救濟院指揮監督。凡地方上熱心公益的公正人士及富有慈善救濟事業學識經驗者，應盡量羅致，爲各該慈善救濟團體機關的負責人，俾得集中才力，健全機構。言其經費，政府應籌救濟事業的款，列入預算開支，並提倡獎勵民衆捐募，利用寺院廟宇之財產收入。其民辦慈善事業著有成績者，依照褒揚條例，予以褒獎。執此四項綱領，努力進行，則地方慈善救濟事業必可進展。

參考書

一、重要縣政問題改進意見　胡次威著　行政研究一卷二期

二、地方自治綱領草案　中央地方自治計畫委員會擬制二十六年二月
三、訓政時期縣政實施計劃　廖光亨著　上海三民公司
四、模範縣政　劉鐘編　仝前
五、兩年來之衞生設施　金寶善著　中國新論三卷四五期合刊
六、江甯縣政概況　江甯縣政府編印
七、鄒平實驗區概況　山東鄉建研究院編印
八、第一次全國內政會議報告書　內政部編印
九、第二次全國內政會議報告書　仝前
十、縣衞生行政實施辦法綱要　行政院頒印
十一、中華民國法規彙編　立法院編　中華
十二、中國禮制之特質與今後之趨向　陳念中著　中央日報二十六年一月卅一日
十三、中國法治與反法治之爭　程方著　新中華一卷二十期

第十七章　縣政建設與地方自治——結論

前論各種縣政建設，事繁責重，推進匪易，貴能「明其原則，審其機宜，掣其核心，別其步驟，」集中人力財力，匪勉以赴！在建設的程序上，第一步驟是整理，第二步驟是改進，而整理之方，先須及於財政與公安，在「利民」的基本原則下，務使財政能節流開源，以充實建設事業的生命力，在「安民」的基本原則下，務使地方治安無虞，以安定政治社會的秩序，必俟社會安定與財政充裕之後，其他各種建設始有可能，吾人歸納縣政設施目標的要領，要不外乎五大端：

第一，澈底廓清地方上的一切弊亂！

第二，逐漸改造社會上的一切組織！

第三，根本健全政治上的一切機構！

第四，充分增進全民上的一切知能！

第五，盡量發展民生上的一切需要！

今日的縣政建設，要皆在三民主義的最高政治原則之下，期成爲「民治」(By the people)，「民有」(of the people)「民享」(for the people) 的全民政治，亦即要實現完成三民主義的最高政治理想。實行民族主義，以求中國在國際上地位的自由平等；實行民權主義，以求人民在政治上的自由平等；實行民生主義，以求

人民任經濟上的自由平等。惟是總理所反對的政治，乃是由上而下，「以官制官，以官治民」的政治；而其所主張的理想政治，乃是由下而上「以民制官，以官治事」的政治。這種以民制官，「以官治事」的政治，質言之，就是民主政治，也就是一種以「地方自治」為基礎的政治。所以今日縣政建設的最後目的，是要促進地方自治，完成地方自治。夫必如是，始適合三民主義的建設原則，始能實現三民主義的政治理想。以建立「民治、民有、民享」的國家。

所謂「地方自治」，其意義是怎樣的呢？簡要的說起來，就是：『一個地方上的人民，在一定的區域之內，依照國家的法律，根據地方公共的意見，去處理那一個地方內的公共事務。』依建國大綱的規定，是以縣為地方自治的單位，則我們所欲完成的地方自治，即是由一縣內的人民，依照國家法律，根據人民公意，去處理那一縣內的公共事務。所以，這種由下而上，人民處於主動地位的「自治」，既不是由上而下，官吏處於主動地位的「官治」，亦不是少數地方紳士，介於官吏與人民之間，假借名義壟斷事務的「紳治」。

現階段的縣政建設，無疑的，還是訓政時期的建設。雖然一般人都希望着憲政早些開始，但訓政工作尚未完成，即算憲政開始了，也是有名無實，終歸徒然！因此一般人又以為自軍政時期結束以後，政府就踏進了訓政時期，何以訓政這麼許多年還是沒有成功呢？固然，這不能不歸咎於政府的不努力，可是，大多數民衆之無政治自覺的知識和能力，老是囿於「只知盡義務，不知享權利」的專制傳統政治觀念，也是不能使訓政及早完成的根因。我們知道，在滿清末年，也是有過地方自治的，但清廷之所以頒布地方自治章程，其主要目的不過欲假地方自治之

名，藉以遏止革命潮流的勃興，並非眞正提倡民權，故其結果，是毫無地方自治的成績可言。總理對此曾痛切的說：

「辛亥革命之役，忽視革命方略，……由軍政時期一蹴而至憲政時期，絕不予革命政府以訓練人民之機會，又絕不予人民以養成自治能力之時間，於是第一流弊在舊汚未由蕩滌，新治未由進行，第二流弊，在粉飾舊汚，以爲新治；第三流弊，在發揚舊汚，壓抑新治，極端言之，卽第一民治不能實現；第二爲假民治之名，而行專制之實；第三則并民治之名而去之也。」（見中國革命史第四章辛亥革命之役）

總理所說的這一段話，已經把北洋政府時代的地方自治所以失敗的癥結，暴露無遺。現在施行訓政的結果，雖不能盡如一般人的願望，但組織人民，訓練人民的工作，卻已收到相當的成效。卽是說，人民對於四權運用行使的知識和能力，已有相當的進步，對于民權主義已有相當的認識。近年來縣政之整頓刷新，亦就是在「培養地方自治基礎」這一點上着眼的。

從地方自治進行的階段上觀察，中央早已確定自治施行的程序，分爲三個時期：

第一，扶植自治時期（卽實行訓政時期）。

第二，自治開始時期（卽官督民治時期）。

第三，自治完成時期（卽憲政開始時期）。

現階段的地方自治工作，正是從躍過了扶植自治時期，而踏進了自治開始時期。惟因各地環境情形不同，有的縣份（如窮僻之縣），尙在扶植自治時期，有的縣份（如江寧自治實驗縣，情形特殊，自未可與他縣相提並論。

寸實驗縣名義業已取銷。）業已完成第二期的工作，似可謂已踏進自治完成時期，（江寧縣鄉鎮長及縣議會均已實行民選，但縣長還是官委的。）不過，大概的說起來，現在各縣多是在官督民治的時期「縣」一方面是官治行政區域，關於地方行政事務，得令縣以下各級自治團體負責推行；另一方面又是自治單位，自身即應負責領導人民實行自治，俾得從「官治」而進於「自治」的地位。目前縣政工作的階段，正是從官治或官民合治到人民自治的過渡時期，在這個過渡時期中，政府應確切認清自己的責任，以伊尹輔太甲之志爲志，以褓母哺幼兒之義務爲義務。此即總理所謂「吾人當爲人民之叔中通，使其皆知民權之可貴，更應皆爲伊尹周公，輔迪人民，將民權立穩」這種從官治或官民合治過渡到自治的辦法，從上而下的方式，原是促成憲政的「漸進」步驟，好使自治工作能收「切實」之效，免得再踏如總理所說的「三個流弊」。但是，有人卻反對的說：

『我們祇希望在一個好的自治制度之下，使人民有自動參政之機會，天天從實際自治的事業中，養成其能力，充其知識，從沒有聽見要人民去強迫訓練以後，再去辦自治的，這種揠苗助長的想法，縱令訓練好了，也是被治的人民，決非自治的人民，我可以說一句結論，以自治制度求自治，才是眞自治，以官治制度求自治，結果還是官治，那裏會有自治實現呢？』（汪馥炎中國地方行政制度獨立評論二一七號）

是的，這在理論上，我也是表示贊同的。我前在東方雜誌發表的各國公民直接立法制之比較研究一文中，也曾主張過：知識低陋的人民固須被動的賴政府施以一種政治教育，但在自治制度的實行體驗中，人民亦可自動的受到一種政治教育。不過，很好的理論，因格於事實上的困難，往往又會行不通，而且又往往會發生流弊的。受過

幾千年來專制政治遺毒的中國人民，一向對於政治是抱着「向後退」的態度，政治惡勢力的壓迫愈烈，他們愈是離開了政治的圈圍，並非如歐美各國那樣對人民的政治壓力愈大，他們便愈會向着政治的圈內前進。中國的庶政還是不怎樣的清明，一般老百姓對於政治的態度，還是不能從「向後退」而改變爲「向前進，」眞的，我們還不免擔心着中國的民意會在何時能眞實的表現？從官治過渡到自治還不知要經過多少時間？然而「爲政不在多言，顧力行如何耳，」我們持論雖似悲觀，而用意並非消極，正惟因爲庶政未甚清明，人民政治態度未能由「向後退」而改變爲「向前進，」我們應當格外努力『戒愼恐懼，以自鞭策，樂觀興奮以赴事功，』積極的設法改進，勇往邁步，期達目的！近年來政府謀國之誠，與夫各種建設之推進，以及對於庶政的改革與刷新，中央與地方機構之調整，均已使中國政治放射出一線的曙光，正如旭日東升，方興未艾！如能持之以恆，格之以理，繩之以法，地方自治的完成，在不久的將來當可展開在我們的眼前！

最後，我們大家應記取兩句話：

『民之所好者好之！民之所惡者惡之！』

從事縣政工作的行政人員，更宜三復斯言！

附錄

蔣院長對地方高級行政人員會議開幕訓詞 二十五年五月十日在南京開幕

蔣院長訓詞綱目如下：（一）會議之宗旨在檢討地方行政實效，以改革弊害，增進效能，（二）會議之要點：一、各人應儘量貢獻研究之材料。二、現行各行政法規制度之斟酌損益（特別注意經費使用之合理化）三、地方政府各部門之密切連繫。四、教育應注重充實師資與訓練失業青年。五、民政方面最切要工作；（甲）改良警政。（乙）舉辦地政。（三）希望互相觀摩研討，使本會議得最圓滿之效果。

各位同志：前年三月，在南昌召集各省高級行政人員會議，討論改進地方行政事宜。當時曾約定此種會議，可每年舉行一次；既可聽取各地的報告，亦藉以討論改進的途徑。但去年本席駐在四川，交通不便，未克召集。現在由行政院召集各省廳長專員在此舉行第二次地方行政會議。在今天開會的時候，想先將召集會議的宗旨和討論的要點，簡略的向大家報告。大概我們每次會議，最主要的目的，就是要就過去一年以來各地方行政，特別是民政教育兩項，爲內政的基本，我們要就其實施情況，與各人所得的實際經驗，藉此會議的機會，大家報告出來，相互觀摩，共同研討，以期改進過去的缺點，解決當前的困難，使今後的地方行政能夠加速的推進，這就是我們會議的宗旨。至於會議的要點，概括的說起來，約有以下幾項：

第一、我們會議最大的目的，既是要拿我們各地方施政的實況，和各人的經驗做材料來研究，以求增加地方行政的效率。那末我們大家參加會議最要緊的一項基本的任務，當然就是要將各地施政的實況，和自己的經驗，尤其是自己最近特殊的心得，以及所遇到的困難，和所發現缺點，儘量貢獻於大會，使大家得到很好的材料來研究。

第二、關於現行各種行政法規制度，無論是關於組織，人事，經費，那一方面的法規或制度，在各地究竟能否實行？有無窒礙？以及實施的情形如何？利害如何？希望大家在此次會議的時候，要加以客觀的檢討和切實的研究；然後可以斟酌損益，以期盡善，因為現在我們的國家，一切還在艱難創造中尤其是各地的情形，很多差別；所以一種法規，一個制度，要想全國各地普通適用，是很困難的，所以一切法規制度，必須在中央所訂的原則之下，適應各地特殊的情況，斟酌損益，多方調整救濟，然後可以運用靈活，措施得當。這件事情，就是要我們參加會議的各位同志，盡心討論。尤其是經費一項，現在無論在中央與地方，都成了一個很困難的問題。我們要解決這個問題，不外開源和節流兩個途徑；但是除將來交通農礦及其有關各經濟事業，能夠發達以後，可以充裕財源之外；照現在各方面的情形看起來，可以說，都是無源可開，至於節流的辦法，最近中央與各地方都很注重，值此困難時期，大家當然應該盡量節約，以一文錢當十文用，不過就目前的情況而論，恐怕各地所能節省出來的經費，也很有限，我們既不能開源，又很難節流，然則今後各種經費的問題，如何解決呢？本席以為最要緊的，而且比較易於做到的辦法，就是就現有的經費通盤籌算，分別事業之本末輕重，先後緩急，與所能發生效益之大小，斟酌增減，予以合理的調劑，總須

移緩就急、移輕就重，化無用爲有用，我想現在各地的經費雖然困難，如果照這個原則詳細統籌，這樣支配，政治上一定可以增進很大的效能，例如保安團隊的經費，從前是縣自爲政，所可統計，現在各省已經全區或全省統一了，比以前便要減少很多濫收與浪用的經費，以後我們如果再設法整理，我相信一定再可節省經費，現在各地化費很大一筆經費養了保安團，有些腐敗的，既不像國防軍，也不像地方的軍隊，這種不三不四的軍隊，對國家既無效益，對地方尤多擾害，實在應該裁汰，其節餘的經費，拿來辦理保甲，或改良警察，其效用一定要比現在增多，這不過舉其一例而言，其他各方面可以裁減緊縮化無用爲有用的經費很多，只要各位同志能以「公忠謀國」的心思切實討論，一定可以想出辦法，得到相當的效果。

第三、近年各地行政效率，不能十分增進的原因，當然很多。而民財教建各廳之間缺乏橫的連絡，每每各廳只顧各廳的事情，不能眞正打成一片，也是重要原因之一。我們要曉得一個省政府，原來是整個的，所以要分設四廳，不過爲工作的便利，使各員專責，以便推動而已。在精神與事業上，原來是整個不可分的。尤其是各廳一切工作之推進，事業之發展，無不是成敗得失，息息相關。祇有大家通力合作，決不可各自爲政。所以民政一定兼顧到財政教育和建設，教育一定要兼顧到民政財政與建設。任何一廳，必須兼顧到其餘三廳。尤其是民政與教育，關係格外密切，彼此更要確實連絡。必須如此，然後可以彼此相得益彰，無論民財教建那一廳的事情，都可以事半功倍，兼程並進，所以此次會議，雖然各省的財政和建設廳長沒有出席，各位民政和教育廳長，對於各省財政和建設方面的事情，也應當注意討論。同時討論民政和教育方面的事情，也務必兼顧財政和建設方面的情形。所有各廳之間，如何

互助合作，打成一片，以期增進行政效率的辦法，也希望大家在此次會議時注意討論。

第四、我們今後要發展教育，一方面固然要設法普及，以求數量的增加，但一方面尤其要力求質的改良，以期進步。就我們現在的力量與事實上的需要而論，目前對於教育應當先謀質的改進，而數量的擴充，還在其次。因爲現在我們國家社會最嚴重的問題，還不是能識字的國民或已受教育者數目太少，而是這些在國民總數中，僅佔極少數的已受教育的分子，知識能力，多不健全。大多數沒有適當的職業，負學校教育與社會教育的責任的，又不能好好的教導一般缺乏知識的普通國民與學齡兒童，所以我們要發展教育，一定先要改良教育；要改良教育，一定先要改良師資；尤其是要訓練出一大批中小學教師。如果中小學教師不能健全，不明教育的目的和教師的責任，我們的教育無論如何普及也沒有用。而且不良的教育愈推廣，在不良的教育之下所教出來的識字的人愈多，我們的社會國家愈不能受益。所以今後無論是中央和各地方，一定要先注意培養健全的師資，以改進教育；先在質的方面能夠改進，然後再在量的方面逐漸推廣；如此教育纔能健全的發展，國家纔有堅實的基礎。現在大學畢業的青年學生很多失業。這些青年學生，都是受過社會國家長期教養的人，但是他們都沒有機會爲社會國家服務，這實在是最矛盾的一個現象。與國家社會最大的一個損失，今後我們要想補救，最好由中央或地方設法召集這一般失業的大學畢業生，加以必要的訓練，使能成爲健全的中小學師資與民衆的導師，擔負各地方民政與教育各方面的基本工作，這件事無論就靑年本身與社會國家各方面，都有無窮的利益。而且並不難做到。現在郵政局招收郵務生普通機關考錄事，每月薪金不過一二十元，往往只有兩三名缺額而有幾百人來應試，其中總有不

少的大學畢業生。即此可見一般生活之艱難，與失業學生之衆多，所以我們雖然沒有大量的經費，也不難訓練大批健全的師資。在明年度以內，我們的中小學教育，在量的方面，預期增多四分之一；我們現在就應該趕緊訓練好四分之一的中小學師資，準備補充。以後再逐年訓練師資，便可以逐年減少失業的大學生，或中等學校的畢業生；而且可以逐年改良並普及我們的教育。這件事要如何纔能實現有效，推行盡利，要請大家注意研究。

第五、本席以爲在民政方面最急要的事情有兩件：在消極方面要改良警政，在積極方面要舉辦地政，我們曉得天下無論什麽事物，凡是沒有益處的便有害處，例如警察本來是用以維護公共安寧，增進社會福利的；當然很重要，很有益；但是現在我們中國的警察，便是無益而有害，我們如果到各地鄉區去實地考查一下，便知道現在許多地方的警察，不僅不能維護公安，增進福利，而且包煙，包賭，包娼，貪污索詐，甚至串通匪賊，欺壓良民，無惡不作；不僅偏僻地方的警察每每如此，就是通都大邑的警察，也不能盡免。各地的警察一方面積習如此之壞，一方面又以經費太少，所以要改良警察很不容易，所以我一向認爲各地方經費不足的警察，對於人民既絕對的無益而有害。最好能一律裁撤，而用保甲或團隊來代替。各位從事地方行政工作很久，一定知道各地方團隊有團隊的毛病，保甲有保甲的毛病，土豪劣紳有土豪劣紳的毛病，而在各種病態當中，特別是警察的毛病格外多；今後究竟應當如何裁汰訓練？如何改革刷新？使能克盡警察的職責，希望大家要特別注意研究；這是民政工作在消極方面最要緊的一件事。至於積極方面，就是要舉辦地政，以謀解決土地問題。大家要曉得土地問題是政治上一個根本問題；土地行政是政治上一種基本工作；如果土地行政不能舉辦完善；土地問題不得相當解決；政治建設不但不能成功，

而且無法推進。大家不好以爲舉辦地政，一定要先籌好幾多經費，然後可以進行，如果這樣，我們的地政一定什麼事都不能進行，永遠也不會辦好。所以務必以此爲根本要政，籌集一部分最必要的經費來竭力舉辦。此次會議的時候，大家要將各省籌辦地政的情形報告，互相參考，並且要作一個共同的決議，以爲今後推進的張本。以上就是本席今天在開會的時候向各位提出的幾點簡要的意思。希望大家就此數點，精心討論。此次十省高級行政人員聚首一堂，實在是很難得的機會。希望大家要利用這個機會，儘量將各人的經驗和意見貢獻起來，大家互相觀摩，互相研討，使本屆會議能得到最圓滿的效果；今後各地方的行政，能夠得到最大的進步，即已盡到各位的職責，完成我們救國救民的使命。

蔣院長對地方高級行政人員會議閉幕訓詞 二十五年五月十六日閉幕

主要工作綱領與努力方法。

（一）嚴格考驗甲、委任專員，乙、定期考驗，丙、隨事考成，丁、實地按驗。

（二）綜覈名實甲、明系統，乙、公銓選，丙、專責成，丁、行久任，戊、嚴考核，己、一賞罰，庚、稽查報告，辛、面獎廉能。

（三）密切連繫，工作的連繫，鄰區鄰省間之連繫。

（四）政治與教育打成一片。

（五）節約與踏實，以少量金錢，做多量事業，各項基本工作如教育等，應重質不重量。

（六）管理與統制，「教、衛、養」之外，必須再加一「管」字。

今後應改進或注意之要點。

（一）各省規定之中心工作太多，應擇最急要者之一二種，規定實行。
（二）國民經濟建設，應竭力實行。
（三）獎勵儲蓄與生產，甲、蓄物尤要於蓄錢．乙、就地獎勵生產。
（四）組織民衆應注重由經濟入手，辦理保甲，即同時推行合作社。
（五）本區保安團隊，應賦予本區司令或專員以調遣分配之權。
（六）保甲注意事項，甲、採連坐法，乙、慎選保甲長，丙、注重訓練。
（七）各省區宜盡力協助實施兵役法。
（八）澈底清除散匪，勿使有一個匪類存留。
（九）清剿匪患，於軍事以外，應研究各種實行之方法，保甲偵探交通訓練。
（十）壯丁訓練，應注重國民常識與公德。
（十一）辦理保甲與訓練壯丁，應注重幹部之訓練，應注重偵探工作，偵探人員宜特別訓練。
（十二）與縣黨部區黨部密切連絡，注意靑年學生與黨員用於適當之工作。
（十三）注重國民體育與公共衛生，掩埋棺木與籌建公墓。

（十四）囚犯之處理與訓練，檢查監獄管理游民乞丐，注意傷兵管理。
（十五）修河應以整個河流爲單位，不應以區域爲單位。
（十六）推廣苗圃與加緊造林，明年會議時應有詳細報告。
（十七）修路應將橋梁涵洞完成，修路不築橋，不能算爲完成。
（十八）土地行政宜先完成土地之整理，一面注重改良土地。
（十九）各行政督察區名稱，宜歸劃一，一律以數字名之。
（二十）改良教育與提高師資爲關係國家興亡之大事。

本會議此次開會四天，大家對於地方行政上施政要項，都有精詳的討論，對於各人本身的工作狀況，也都有詳盡的報告，使中央對各位工作情況，有更深切的認識，今後更能收到指臂相使之效果，會議以後，對於各位的建議和報告，都可以分別整理出來，作爲改進地方行政的重要參考，所有討論的各案，核定辦法以後，當分別令知，在今天閉會期間，不再複述，現在大家散會以後，就要各回本職服務，本席今天特將各位今後努力之途徑與方法，以及此次聽到各位工作報告後，覺得應改進或注意的要點，扼要的向大家說一說，首先應向各位提出的，就是我們今後要實際推動一切的政治，必須要確實求得督促推進與努力的方法，而後可以收到加倍的效果，這就是我們的主要工作綱領，可以分下列幾項來說明。

嚴格考驗　我們要求政治之迅速推進，並且效果確實，無論省府廳長對於下級，或專員對於轄區各縣，以及

一般主管對於屬員，必須勤以考察實地按驗考察公務員的主要方法，不外乎下列幾項。

(甲)委任專員必須將特定工作，分配於特定人員限定程序與期限，以爲考成之標準。

(乙)定期考驗關於各級人員擔任之工作，規定期限，或半月一次或一月一次驗其進退，定其功過，加以督促糾正，並卽厲行賞罰。

(丙)隨事考成除定期考驗以外，還須按個別事項，逐事考成，看工作是否確實，迅速達到要求。

(丁)實地按驗，對於下級報告，不可僅憑書面，必須實際覆查，躬親按驗，始可確知成效，遇有不確實不努力或未完備之處，並須於訪察勘查之時，面加誥誡，尤其對於所屬縣長及區長，必須隨時考驗，尤應賞罰得當，各省主席對於縣長委任之先，至少要親自接見考察一次，對於其精神體格之外，尤應注重其五官之端正，與其態度之大方，言語之有條理，卽縣長對於保甲長人選與訓練，除賞罰之外，更應注重於此，行政長官要辦好一切事情，得到良好成績，無他特技，只在其能否信賞必罰而已，要做到信賞必罰，尤須綜覈名實，所以考成，必須實事求是。

綜覈名實　綜覈名實，可以矯正虛僞，敷衍，遲緩之積弊，其主要節目，爲下列各點。

(甲)明系統，必須確定上下縱橫之明晰的系統，使辦事有一定的準則，考驗有一定的程序，而後責任分明，無可諉卸。

(乙)公銓選，要選擇適當的人才，使能稱職盡職，不但甄用之際，應絕對無偏無私，而且應以實際事功與

能力爲重，勿專拘泥於資格。

（丙）專責成，既擇定任用以後，就要假以事權，使得盡量展布，還須遇事指導，俾有成就。

（丁）行久任，上官篤於信任，所屬人員乃能發揮長處，奮勉圖功，所以既任之後，如人事相當，卽不宜更調太頻，務使久於所任。

（戊）嚴考核，對所任工作，必須考核周詳，勿使遺漏。

（己）一賞罰，信賞必罰，均須本於一定的標準，不可厚彼薄此，略有歧異。

（庚）稽查報告，對於屬員所呈送之報告，必須實事求是，加以考查按驗，明定功過，隨時考成。

（辛）面獎廉能，對於屬員之廉明有爲者，並須面加獎許，激發其向上之心，以收貫澈始終之效。

密切連繫　我們行政上一切工作，最忌散漫分歧，各自爲政，如此不僅力量分散，而且往往妨礙其他部分的工作，不能收整個之成效，以事項而言，無論民政，教育，建設，治安各項，均屬一體相關，休戚與共，今後必須本協同一致的精神，更進一步的達到密切的連繫，以地域而言，隣接地區，尤屬痛癢相關，更應密切合作，所以各行政督察專員，對於隣區或隣省之專員，應切實連絡，各種政治工作之與鄰區或鄰省有關者，務必化除界限，不分畛域，通力合作，一致進行，省與省間亦應如此，至各省各區之間，更應互相參觀，互相師法，聽到某項工作在某省某縣辦得最有成效時，各廳長專員卽應親往參觀考察研究，如此互相觀摩，共同改進，必能收到很大的效果，不但對隣省隣縣應如此，而且就工作上可能的狀況下，還可以到國外實地考察，以增進自己的智識，及辦事經驗，總之，爲增進行政效

能計，相互連繫與避免重複衝突，均屬必要，近來常聽到下級機關，以命令系統複雜不統一爲言，其實此不僅爲法規制度上之關係，法規制度固宜隨時改進，而人事方面對於辦理公文者若能善爲訓練，使其理解清晰周到，辦事手續不致錯誤，主管人員更能嚴密注意顧到機關的職權與相互關係，卽不至有重複凌亂之弊，更須以合作精神，貫澈其間，則歧異衝突之弊，自不致發生。

政治與教育打成一片　我們現在無論舉辦何事，每感到人力不敷，補救之道，第一要留意人才，第二要轉移風氣，所以無論省縣各區行政長官，必須使所在地之大中小學校教職員與行政機關人員，打成一片，不僅可就地取才，協助政治之推動，卽於改革社會振作人心，確立風氣，亦必以政教合作爲樞紐，且現代政治日趨於專門化與技術化，僅憑常識，決不夠應付，必須利用專家資以爲助，各省雖因經費關係，不能聘用多數專門技術人才，但各地之大學教授等，必多富有研究之專家，及中等學校教師中，如詳爲物色，亦不乏專門人才，各省府關於行政事項，卽可利用此等教授之專門知識，請其研究規劃，一方面在政府可收專家相助之效，同時學校教授等亦可以實際問題與其平時所學相證驗，當無不樂於貢獻之理，中國古時本以留心人才，爲地方官最要之職務，我們對當地教育界人士，不僅應切實聯絡，留心考察其學識品格與才能，以相助爲理，而且對於品格高尙之教育界人士，必須優禮有加，養成學生與社會尊師崇道之風氣，各地教育廳長一方面應敦崇品格，自覺其居一師表之地位，同時對於養成師資，更須以品格高尙與任事熱心爲重，尤須多方設法，激勵教育界，爲國家社會服務犧牲之精神，如此，我們必能收到轉移風氣推動政治之效果，而對於公民訓練與學生訓練，亦應注重於此。

節約與踏實　大家都知中國爲極貧困的國家，要待籌足經費，再來辦理事業，其勢不可能，所以大家必須盡量節約，盡量刻苦，以一個錢的經費，能發揮二個錢的效用，甚至要做不花錢的事業，尤其政府自去年以來，對於健全金融，極盡心力，國家經濟，漸有生機，這是推行法幣政策初步的效果，但基礎畢竟還沒有確實，必須法幣的信用對內對外逐漸增高，國家經濟及一切事才有生路，所以今後一二年間，無論中央地方，必須竭力設法鞏固法幣的信用，各省務須諒察此意，務使預算收支適合，即或事業增加，亦必竭盡心力，善爲節約支配，不使增加預算，須知國家經濟建設未完成以前，唯有以極端的刻苦，開未來的生路，即如蘇俄，近年來經濟逐漸充裕，各項事業均有鉅額經費，其實皆從數年前，彼國政府人民，極端節約，極端勞苦，減衣縮食，竭汗血勞力，從事生產而來，我們此時情形，亦非節約勞苦不可，各地方今後對於經費，必須用盡心力，謀合理的支配，切不可漫無計劃，稍有浪費，所以第一必須確定本末先後，從最基本急要者入手，第二必須善用人力，以補經濟的貧乏，第三必須事事踏實，求數量與質量之相稱，即如教育事業，在已有基礎的國家，當然可以盡量推廣，而以我如此貧弱且基礎缺乏之國家，只有先求質量的改善，後求數量的擴充，而且就事業而言，如質量良，則基礎確實，數量雖少，亦能發生多量之效果，否則祇求數多，不求質善，則雖多亦屬無益，而且有害，不僅教育方面如此，對於保甲過去注意推廣，今後亦宜特別注意於質的改選，總之，中國爲窮國，窮要有窮的打算，總要勞心苦力，苦幹實幹，以精神物質的缺乏，使事業能切實進行纔好。

管理與統制　現在我們地方政治，對養、教、衛三者以外，尤須特別注重於管理，換言之，即應注重於紀律與秩序，「教」「養」「衛」三項要目以外，更須加上一「管」字，所謂「管」「教」「養」「衛」，乃爲完全，如徒

知教養衞，而不知管理，則所有教養衞之工作基礎，必不確實，辦理必不能一貫，結果所有工作，皆不能持久，而且現代政治，如欲切實收效，無論對人對事，均不能聽其散漫分歧，如果紀律不嚴，秩序不守，絕不能使教養衞三者，發生實際之效果，而適合現代之要求，所謂「管」者，簡單言之，卽執行法紀，納民軌物之謂，唯有法度完密，部勒整齊，地方百務乃始一切就理，以上是就人事方面說明管理之必要，人事而外還須管理生產，管理土地，管理交通，尤其是糧食與勞力，必須首先注重，管理二字，實爲今日行政人員唯一重要之業務，管理之方法，應從調查統計入手，必須確知區內土地戶口人力物產事業種種方面之確數與實況，加以全盤整理與運用，而後眞能做到「人盡其才，地盡其利，物盡其用，貨暢其流」的地步，爲政之道，可說不外乎此，至其最終之目的，則爲「統制，」所謂統制者，並非收歸統轄，或包攬辦理之意，乃對於管區內，所有公私事物，無論官營民營，皆須使在主管人員，統籌監督之下，預計其一定之功用與相互關係，從而斟酌損益，善爲調劑，妥爲支配，統盤籌劃，以輔助其發展，而發揮其最高之效用，我敢說今日行政人員，如對人，對地，對物，對事，不知統制之理，且不得統制之道，則此種政治，決不能成爲現代政治，此等行政人員，亦不能成爲現代行政人員，政治之成敗，國家之興亡關鍵，完全在此，其實此種方法，在我國古代政治組織完密時，早已有此規模，有此制度，所謂「以民治民，以民用民，」卽是此意，而「民有民治民享」最終目的之完成，亦必以此爲途徑。

以上是指示各地行政人員主要工作綱領，亦可說是今後努力之途徑和方法，此外於聽到各地行政人員報告以後，覺得今後各地有應改進和注意之要點甚多，現在擇要列舉如下。

（一）各省所規定之中心工作，不免事項太繁，結果下級人員，不能件件辦好，唯有逐項點綴，以應付上級之功令，此後宜斟酌各省各區之特殊情形，減少中心工作之項目，擇其最緊要者一二項，規定下來，集中力量，限期作成，以期收確實之效果，此項中心工作之擇定，可以下列三者爲標準、（甲）就本省本區已進行有相當基礎而亟待完成者，（乙）爲本省所最缺乏而需要者，（丙）在地域環境上特感迫切之需要者，例如西北各省宜推廣造林，豫蘇諸省，宜注重開河與治水，舊有匪區內，注重土地與生產，濱海沿江各省，宜特別注重於民衆教育與民族意識之訓練等，總須因地制宜，無論其直接間接，總使與國防最有關係者，精密擇定，切實推行。

（二）各地行政人員，必須明「知與之爲取」之道理，管子有言「知與之爲取者，得爲治之道，」我們現在苦於經濟枯竭，籌費困難，即應奬勵生產，推廣合作，爲民興利，使民力民富培養充足之後，而一切事業，自有確實基礎，更切不可以興辦新政，徒爲稅收計算各省區及各縣，必須依此宗旨，竭力實行國民經濟建設。

（三）今日最大要務，一爲貯蓄，二爲生產，所謂貯蓄，不僅奬勵錢的貯蓄，應使地方人民知蓄錢不如蓄物，而且蓄物尤要於蓄錢，各地貯蓄之風，應積極提倡與設法發展，至於積物不僅積穀一項，就是一針一線之微，均須盡量節用多儲積，乃至廢銅破鐵，亦不可隨意拋棄，均須積藏以濟國家之貧乏，至於奬進生產，各縣應切實調查當地原有之生產與工業，就地奬勵或補助，應知少量的生產，愈於不生產，即或品質不

甚優良，亦較之無生產終勝一籌。

（四）吾人組織民衆與訓練民衆最善之方法，莫如從經濟方面入手，誘發人民切已之利害，使能踴躍樂從，例如辦理保甲，最好卽寓經濟意味於其間，同時提倡各種之合作社，聽說福建長樂縣為購辦菜餅肥料，曾集資二萬元，墊借民間，到期以後，人民不但如數歸還，而且以後對於縣政府令，自動服從，增進政府之信仰，實非淺尠，保甲工作，亦因此遂能切實推進，此卽最好之實例，各地可以取法。

（五）各地保安團隊，自集中省府指揮調遣之後，本區團隊不能留在本區，地方防務每受影響，今後關於保安團隊，其經費與訓練，因仍須集中於省，但同時應使本區團隊，仍歸還本區，幷賦予區司令或專員以調遣分配之權。

（六）辦理保甲，欲求澈底收效，必須採用連坐法之精神，進一步嚴格規定，並實行連帶責任制度，對於保甲長之人選，應愼重選擇，委任之後，須隨時考驗，加以黜陟，尤須注意訓練，能使逐漸進步，訓練保甲長時，應授以「自衞新知」一書內所載之要項，及余所摘戚繼光語錄。

（七）現在中央指定地區實施兵役法，各省應長專員縣長，對實施兵役與徵兵務須按照中央規定之原則與辦法，盡量協助，視為己事，不可以此為中央之事，推諉於師管區或團管區而忽視之，務必協同督促辦理，視為本省本區最重要之基本工作。

（八）現在各地散匪，雖已逐漸肅淸，但仍不可有絲毫忽略，總須澈底淸除，斬草除根，勿使有一土匪存留

於本區之內，須知如存留一個匪類，卽可逐漸蔓延，爲後來之大患，星火燎原，江西匪患，可爲殷鑒。

（九）淸剿匪患，當在社會與政治之得力，而不宜專恃兵力，進剿與淸剿之程度，完全不同，進剿之法，可應用七分政治三分軍事之原則，而淸剿之時，只可用一分軍事，而須賴九分政治之力也。望切實研究各種之方法，凡保甲偵探交通訓練，必須按照實際情形，研究種種方法，而於自衞新知一書內所舉之各項，特別是論「準備」一章，尤須切實注意，以充實自衞之力量，與防匪禦匪之設備，總之，必須在人口極少交通極不便利之地方，乃始應用少數兵力，其他地區，應注力於軍事以外之工作，以輔軍事剿匪之完成。

（十）關於訓練壯丁之科目，軍事還在其次，第一應授以現代國民應有之常識，使明瞭現代世界大勢，國家地位，國民責任等等，第二應訓練其公德心，使知公共秩序之宜尊重，公共利益之宜保持，公共衞生之宜遵守，並啓發其勞動服務，互助合作，爲公犧牲之精神，將來中央並宜編發一種公民訓練常識課本，以爲各地訓練之依據。

（十一）無論辦理保甲訓練壯丁民衆，必須先從訓練幹部入手，幹部如果健全，便能發生以一人教好百人千人之力量，所以訓練之時，還須注意選擇，任用之後，幷須隨時考察，此外對於淸匪察奸，均應注重偵探之工作，對偵探人員，宜有特殊訓練，組成偵探網通信網，實施各種通信瞭望聯絡等方法，並應隨時監察，勿使發生有名無實與陽奉陰違之弊。

（十二）各地行政專員，應與縣黨部及區黨部密切聯絡，注意靑年有爲之黨員，召集訓練，用其專長，使分

任編組保甲，訓練民衆，並偵探工作，獎勵黨員，與一般青年奮鬪積極之精神，使爲各地基本工作服務，於推動政治，必有莫大效果，此外對於當地學校，亦須設法打成一片，以收共同推進之效。

（十三）各地今後對於國民體育及社會之公共衛生事項，均應特別注重獎勵推進，視爲行政要務，以增進國民之健康與體格，對於公共衛生，首宜厲行淸潔與預防疾病，無論城區鄉村，如有未埋之棺木，卽宜掩埋入地，並獎勵各地籌建公墓。

（十四）關於維持秩序與減少游惰事項，首宜注意者三事，一、必須注意囚犯之處置與訓練，所有囚犯，勿使集中在大城市以內，亦不可任令閑置囚所，不加管理，宜分少年壯年老弱各類，分別施以訓練，並授與工作，特別注重其生活與衛生，各專員巡視各縣，必先檢察監獄，對本縣之監獄，每月必須親自檢查二次，且須臨時定期前往查視，勿使管獄人員，得有掩飾欺蒙之機會，二、必須注意於游民乞丐之管理與感化，妥籌安置之方法，三、必須注意各地傷兵之狀況與處置，尤不可使傷兵久居於省城及都市附近各地，除中央已安置之傷兵以外，其他未盡之處，務由地方長官，妥爲安置於適當地點，並與各師團管區司令，共同設法訓練切實管理之。

（十五）各地修治河川，大體上均能努力進行，河南省各區修河甚多，但惜無統一計劃，結果發生此段已修而彼段未修之弊病，例如河流經過甲乙丙三個行政督察區域，如上流之一段浚河甚深，而中間之一段屬於另一區者，依然淤淺，則必致發生更嚴重之水患，所以此後浚河工作，應以整個河流爲單位，由省

府建設廳訂定整個修治之工作計畫，發交各區實行，勿任各地以地區為單位，乃可以興水利而免流弊。

（十六）各地造林工作，首宜注意推廣苗圃，尤以豫魯陜三省，必須盡量推廣苗圃，五年內各省每縣至少每年推廣數十畝，培養苗木，添置森林，下年度各專員來京會議時，對於推廣苗圃及添置森林之面積數量及木材種類，必須有詳細報告。

（十七）各地修路，往往有僅築路基，即以修築完成報告，而並未將橋梁或涵洞一律建成者，如此雖有公路，而依然不能使用，今後修路，務須將橋梁工作計算在內，無論計劃施工或報告工作，均不能將橋梁忽略。

（十八）關於土地行政，此次會議已有討論，無論辦理測量或土地陳報，各省均應視為目前最要之政務，切實舉辦，尤明瞭吾人之目的，不在於增加稅收，而實在於以整理土地與改良土地，以為實行平均地權之張本，蓋必先完成整理土地與改良之工作，確知土地之實況，而後可談到土地之處分，所以現階段之整理土地的工作，各省必須排除萬難，加緊完成。

（十九）現在各省對於行政督察專員之轄區，有以第一第二等數目字名區者，亦有以地域命名者，名稱上殊不一律，此後宜劃一名稱，一律以數目字標明之。

上面所說各點，都是就實際工作中指出應行改進或注意之處，今天限於時間，還不及一一列舉，以後可隨時指示，總之，大家在各地擔任行政工作，欲求切實收效，必須隨處留心，遇事省察，發現錯誤，立即改正，以求進步，對於

奉行政令，必須瞭解精義，講求方法，竭力避免形式上敷衍之弊病，減輕書面填寫報告等工作，多作實地考察的工夫，更應力求時間人力與財力之經濟，謀一切支配之合理，通力合作，化除界限，互相補助，互相調劑，更能奬進才能，考察部屬，嚴明賞罰，則事無不舉，必能以少數的時間與人才，辦好很多的事業，此外更有一點，本席感覺得與國家興亡有特別重大的關係的，就是教育，我們今後若不能將教育澈底改善，將擔負教育責任者之地位與品格，盡量提高，則一切救國工作，皆將無從着手，勞而無功，本會議對於推行義務教育民衆教育等，已經決定很多的辦法，祇待大家分別推行，不過本席覺得教育上根本急要之問題，還不在於制度辦法與經費，而實在於師資，欲提高師資，必須特別注重於人格，凡有教人之責之學校教師等，無論大之在一國一省，小之在一鄉一鎮，均不僅為一個學校內之先生，而實在是全社會所仰望尊敬之師長，中國從前之所謂經師人師，如書院山長以及鄉邑塾師，大都負一時之重望，為一般所敬畏，司轉移風氣振作人心之責任，所以必須具有清正高尚之風格，有自強不息之修養，剛毅不屈之精神，守道崇義，不避危害，凡遇非常橫逆之來，或事變不測之際，尤必堅忍強毅，不屈不阿，足為後生之楷模，社會所效法，當此風氣偸薄，人心浮蕩，禮義不明，廉恥道喪的時候，我們要挽救國難，必先挽回人心，轉移風氣，欲達此目的，尤賴學校教師修德勵行，以挽回古道自任，尤其各省之教育廳長及各縣之教育科長等，在從前時代都是為士林表率的學官，更應該以品格節操，刻自砥礪，須知教育行政，實為奮鬬救國之基本工作，負教育行政之責任者，必須具有守正不撓與不避危難犧牲一切之精神，方足以率導羣倫，廉頑立懦，而克盡教育之職責，所以對於各地教育，必須負起責任，不辭勞怨，貫澈國家教育之政策，改革教育界因循苟且與散漫凌亂之風氣，對於教育之整

頓與管理，必須善善惡惡，激濁揚清，爲國家爲青年負起全部之責任，現在各地教員，自強自重，不媿青年師表者固然很多，但因循敷衍，或遷就學生迎合青年，只求保持個人地位，不惜喪失師道尊嚴者，亦所在多有，此種放棄責任自私自利之教師，不但自貶人格，實足貽神聖的教育事業以汚點。更有甚者，竟至利用青年之弱點，視爲把持搗亂之工具，以謀個人之出路，此種誤人子弟之行爲，實與出賣民族永久之利益無異，其罪惡實尤勝於賣國之漢奸，充其禍害，足以斷送吾次代國民而陷中華民族於萬劫不復之境，本席認爲復興國家完全以教育爲基本，如教育不良，則一切政治上之努力，均將等於虛擲，所以特別提出來，希望負有教育責任者切實負責。加以改正，一方面挽救頹風，一方面整頓師資，然後教育方足以救國，而不至於以教育亡國，這一段話，不僅希望各教育廳長切實注意，也希望到會的各級行政人員加以充分的注意。

總之，今日國家的艱危，不是言語所能罄述，大家既然抱定爲國奮鬬的決心，致力於政治工作，務必認淸國家所處的環境與自身所負的時代使命，全體一致下定決心，爲打破非常的難關而努力，吾人最大之目的，在完成現代的國家之建設，今後一切政治設施，均應切合於此要求，方足以達到復興民族之使命，希望各位本此努力，益求進步，庶明年再行集會時，咸能表現更大更佳的成績，這是本席深切的期望。

十省地方高級行政人員會議決議案二十五年五月

（一）民。。。。。。民政六項基本方案。

民政組議案討論結果，決定六項基本方案如次：

一、省政府合署辦公，仍應更澈底加以推行，始能達到豫期之鵠的，間有因合署辦公反增加公文手續之繁重者，其故當不在合署，而在未能澈底合署，鄂省合署辦公後，人員經費均有裁減，行政效率確較前有增加，各廳對於省政府之關係，已與中央各部之司相彷彿。

二、專員制度運用得宜，確能輔助省政府推行政令，督察各縣施政實情，惟專員公署仍宜再加充實，專員公署實為省政府之一部，其權限亦應再加確定。

三、縣政府裁局改科，原則極是，既可減少行政費，又可免去行政上之牽制，惟仍須視各地工作繁簡經費多寡而定，至於教育建設兩項，如財力充裕，仍以分設二科為宜。

四、縣政府分區設署，可以輔助縣政府推行政令，以免縣區過大治理難周之弊，惟經費與區長人才，必須預為妥籌。

五、土地政策應積極推行，尤應注意清丈，蓋土地陳報較清丈所省無幾，且非根本辦法，中央對於大三角及航空測量，尤應早日舉辦，以樹地政之基。

六、建倉積穀，各地推行殊少成績，亟應設法改善，且不必墨守成規，尤須注意如何利用積穀，平準糧價，流通金融，調劑農村經濟。

（二）教育四項基本方案

擇：

教育組議案討論結果，決定四項基本方案如次：

一、推廣義務教育與增籌經費案　認爲除應依照現行法令認眞辦理外，並提出左列各項補充意見，藉供採擇：

（甲）關於經費者。

（1）各縣市原有教育經費之一部份，如認爲近似雜稅應加裁撤者，仍應遵照行政院命令，須有切實抵補，方得辦理，各省市並應將教育經費切實淸理。

（2）於中央或省各項稅收內設法指定一種或幾種，（如鹽稅、契稅、營業稅、屠宰稅等，）或於某種稅收附加成數，集得充足數目，專充義教經費。

（3）關於行政院令行之「各省市籌集義教經費暫行辦法大綱」第五條第二項「縣市政府呈准省府指定合法捐稅及附加捐稅之收入」及第五項「縣市或鄉鎭，由人民自動公議，依法呈准分擔之捐款，」所規定各節，在施行時，往往發生困難，應請中央再行具體規定，以利實施，並由財政部令知各省財政廳遵照辦理。

（4）請於「各省市籌集義教經費暫行辦法大綱」增列一條，准由每小學區按照區內各戶富力，分別勸募或分攤，以充各該區設立短期小學經費。

（5）各省保安經費裁節之部份，以及整理田賦溢收部份，應提出若干成數充作義教經費。

（6）請中央於二十五年度預算倍增義教補助經費，幷責成各省市政府同樣辦理。

（乙）關於師資者。。。。

（1）訓練師資認爲下年度推進義務教育之一種主要工作。

（2）各省市廳局於訓練師資時，應切實注意添設臨時訓練班，以訓練中等以上學校畢業生之未就業者爲目的，並將呈准動用中央補助義教經費。

（丙）關於劃分小學區與地方推動義教之組織。。。。。。。。。。。。。

（1）已成立保甲組織之地方，得依聯保制劃分之，未成立者，仍照教育部規定辦法劃分之。

（2）各小學區應依照部頒辦法，切實推動短期小學之設立，並注意負責人員之選用與指導、以及輔導事業推行。

二、生產教育之改進案。。。。。。。。　認爲除應依照現行法令認眞辦理外，並提出左列各項補充意見，藉供採擇：

（一）各省職業教育經費，務須設法增加，以期如限達到部定比率，並請中央於二十五年度預算內專列相當經費，以補助各省市公私立優良職業學校；

（二）依據建教合作之原則，應請中央有關機關，隨時訂定具體辦法、並督促各項直轄事業及各省建廳，一體實施；

（三）各省市機關辦理技術人員訓練班，並應由教育廳主持統一辦理；

（四）中小學勞作科應特加注重，職業學校及中小學勞作科師資，尤應切實訓練；

（五）爲增進現有各業職工之知識技能，各省市應厲行職業補習教育，得利用原有各業行會之經費與組織實施，由中央訓練師資，幷規定辦法。

三、實施民衆教育案　認爲教育部擬定辦法，爲求實施便利計，提出左列各項補充意見，藉供採擇：

（一）關於民衆學校及民衆訓練者

（1）在實施辦法內，對於分期等事項，酌留彈性，以適應各省市實際情形，課本由中央編訂，並由各地方增編補充教材；

（2）民衆教育與其他各項民衆訓練，（如公民訓練，壯丁訓練，國民軍訓，青年服務，婦女服務等）應規定統一辦法；

（3）鄉村小學及短期小學，如不能行二部制時，應一律辦理民衆訓練班；

（4）關於訓練民衆學校師資，以及辦理民衆訓練事業之經費，應請中央專款補助，並責成各省市政府力爲籌措。

（二）關於播音教育與電影教育者，應依照原定辦法及計劃，切實實施，並隨時注意教材與技術上之改進。

四、積極推行學校及民衆健康教育以訓練國民體格案　認爲原案六條辦法，（辦法見附註一）大體均可

實施，並補充左列各項意見，藉供採擇：

（一）關於原案擬定各省市辦理健康教育經費之數額，應酌留彈性，並可由教育部規定，對於中小學學生，得斟酌情形，酌量收取衛生費，以利實施；

（二）關於衛生教師之訓練事項除於中央辦理外，並請衛生署酌量分區或協助各省市辦理。

（三）治安方案。。。。

治安組議案討論結果，計共兩項：

一、保甲推廣案，保甲制度應積極推廣，加以訓練組織，使臻於完善，保甲長人選尤須愼重，俾達自衛自治之目的，並養成人民負責任守紀律之精神；

二、新生活運動推進案，新生活運動務須實事求是，深入民間，以收宏效。

附註一　實施辦法如下：

（一）在地方教育經費內，應規定健康教育經費，其數額可斟酌當地經濟能力而定，以舉辦關於學校衛生事項，平均以每學生每年四角爲原則；

（二）尙未組織健康教育委員會之省市，應從速組織健康教育委員會，或衛生教育處，遴選曾受健康教育專門訓練人員，負責辦理學校健康教育及民衆健康教育之責任，當地衛生主管機關，應協助及監督技術方面之工作，其工作範圍及內容，參照學校衛生設施標準辦理；

（三）已經設立健康教育委員會或同類性質組織之省市，應充實人員經濟，使其工作不限於所在之城市，而能逐漸普及於各縣及鄉村；

（四）在實施義務教育時，應酌量規定必須辦理簡易之健康教育事項，如急救，種痘，及衞生常識指導等，其經費應規定於實施義務教育經費之內；

（五）各省行政專員所在之城市，應先舉辦學校及民衆健康教育事項，其組織經費，可參照上列各條辦法辦理；

（六）爲應各地方需用健康教育專門人員之必要，在中央應即舉辦下列訓練班：

（甲）學校衞生技術人員訓練班，分醫師，護士，及健康教育指導員三種；

（乙）衞生教師講習班，由各校指定教師一人，由省市遣送，分期派赴中央講習，爲期一個半月。

行政院縣政討論會縣長答述意見二十五年四月

縣行政及與上級政府之關係類

（一）縣政事業經緯萬端，欲兼顧并營，人力財力皆有所限，設施步驟，不能不有緩急先後之分，依各位所見，目前究以何種工作最關國計民生，而宜集中力量立程限功？

答述意見：

（1）各縣情形不同，似不可一概而論。而治安之維持，賦稅之整理，與人民之生命財產關係至大，現人民對政府之希望，只在消極的保持生命與減輕負擔，故此兩項最為重要。至目前通弊，在各縣本身事業無通盤籌劃，而上級政令復失之過繁，最好以三分之一時間，應付上級政令及臨時事務，而以三分之二時間辦理本身事業；

（2）在現在情勢之下，縣政設施應注重下列數點：一、組織民衆，二、訓練民衆，三、倡導合作，四、儲積糧食；

（3）應注意農村之救濟，其原則應因地制宜，概括言之，似宜集中力量於一、水利，二、農事改革，三、風俗改良。

（二）縣政建設非縣長一人之力可舉，是以佐治人才必須慎擇，但須具備何種條件，始克當理想之選，合實際之用？應如何確立訓練銓衡之制，然後縣政設施得適才適位之效？

答述意見：

（1）現在大學畢業生失業者甚多，似可設法將此等人才用之於縣政府，最好中央辦一地方行政人員養成所，將初畢業之大學生予以一年之嚴格訓練，畢業後可任為縣政府秘書科長，成績優異者，竟可升為縣長，似此不但佐治人才可以解決，即縣長來源亦無問題；

（2）縣佐治人才具備勇廉謀三個條件，始克當理想之選，資格不必限制，至訓練銓衡，因各省情形不同，似宜就地取材，不必強定劃一方法，任用之後，應綜覈名實，注意平時考核。

（三）各縣由省政府規定召開之議會頗多，如黨政談話會縣政會議等，事實上會議所得之效果若何？應如

何運用此項會議，而於政令推行有利？

答述意見：

縣政會議對縣政推動，有實際效益，惟尚擬請行政院，轉請中央令各省黨部，轉飭各縣黨部，對於縣行政，切實協助，以期政令推行盡利。

（四）中央籌備於本年內召開國民大會，縣政府對於此項籌備，應注意何事爲重要？

答述意見：

縣政府對於國民會議籌備，應注意：一戶籍之確定二、健全人民組織，三、厲行公民訓練。

（五）各省政府常因圖治之急，政令繁多，或未顧及縣府之人力財力，縣長對於此種情形，認爲其影響於縣政之設施者如何？

答述意見：

上級政府政令之繁多，已使縣政府應付不了，而又雜亂無章，縣政府愈感困難，更有若干縣份駐軍長官亦多直接令縣派差派夫頤指氣使，急如星火，縣長更致手足無措，至政令所以繁亂之原因，在上下級政府間行政機構之不調整，似非局部問題，補救辦法，綜合意見，有下列三項；一、應對省縣行政機構作一全盤的整理，縮小省府組織，以其節省經費，充實各縣政府；二、各省應就縣政府所能擔負的力量，訂定中心工作，令縣實行；三、確立縣預算制度，縣行政計劃應切實與預算適合，省府對於縣長之監督考核，祇着眼於預算之能

否切實執行行政計劃之是否切實實現。（財部去年通飭成立縣預算，現在報部者已一千〇四十三縣。）

（六）督察專員之設立，有規定兼保安司令者，有規定兼縣長者，有僅負督察責任而不兼負實際政務者，就縣長的立場，依各個的環境，對此不同之方式，覺其得失利弊如何？

答述意見：

（1）行政督察專員在勦匪區域，因便於指揮一區之軍隊，合勦賊匪，有設立之必要；

（2）專員之權限不確定，應與專員之間，無明晰之界限，結果專員遂成為一省縣中間之承轉機關，應加改善；

（3）在勦匪區或綏靖區專員須兼保安司令，並須兼縣長，兼保安司令可以統籌一區防務，並便於實行征兵制，兼縣長則可瞭解縣政實況，不至蹈於空疏。

財。政。類。

（一）土地陳報為整理田賦之首要步驟，中央所定辦法在各地方實行，關於程序及經費等項，是否尚有補充之處？而各地方實行以來，有何成效？所經過之困難如何解決？

答述意見：

（1）江浙各縣現已奉令辦理土地陳報者，成績均甚佳，在方法上須依就田問戶就戶問糧之原則，在人事上，則縣長得人與否，為成功與否之要素，各縣不必急於圖功，宜審度本身力量，斟酌環境，充分準備，不辦則

已，一辦卽須集中精力，務辦成功，經費規定不收。報費應由財廳統籌，土地陳報不過初步整理，其程序仍以
準諸院頒綱要，由省規劃爲宜；
（2）安徽當塗縣辦理土地陳報之經過，一、第一步從事宣傳，使人民明瞭土地陳報之意義，二、訓練經辦人
員，嚴防舞弊行爲，結果增加賦入十一萬元，至經費則由縣造預算，經廳核准，作正開支；
（3）江蘇省鎭江縣二十三年六月辦理土地查報之情形：一、經費借清丈費七千元，二、期限定三個月；三、結
果溢出田畝六萬餘畝，四、困難及解決辦法，民衆不明意義，懷疑觀望，勉強催報，頗多報不實在之弊，此種困
難之解決，由縣長親自下鄉剴切譬解，以祛其疑，並規定准查出之田，升科不補糧，告以一經陳報，產權卽有
法律保障，可以確定，若逾陳報限期，查出之田，須升科並補糧。似此民衆方可踴躍陳報，內部困難則在册書
阻撓，故對册書明白曉諭，册書以後努力工作者，仍保留原職，以安其心。但須嚴防其舞弊；
（4）土地陳報淸丈，其主要目的應注重地政，淸賦不過次要目的，如何整理耕地，增加生產，在淸丈時卽須
注意及之，如同標高之地，卽宜紀錄，以便整理田地時可用。
（二）田賦收入爲地方政府收入之重要來源，而附加稅又大都多於正稅，現財政部已實行廢除苛雜，若不
整理田賦，則地方經費將益感困難，整理田賦，除土地陳報淸丈外，如册書及徵收方法等之改善，均屬要着，各縣辦
理經過，遇何困難？得何成效？
答述意見：

（1）武昌改革田賦征收制度之情形：一、指定征收掣串稽征人員，使其各負責任，互相制衡；二、改良串式，將正稅若干，附稅若干分別載明，使人民一目了然，不至爲册書朦混浮收；三、在未辦土地陳報以前，第一步須設法向册書摘出征收底册；

（2）淮陰改革田賦征收之經驗：一、組織分掣串收款計算三部；二、人員嚴汰老書役，而以受訓練者補充之；三、鼓勵人民自封投櫃，改革後頗收效果。

（三）地方征收制度極爲紊亂，有由縣政府或財政局經收者，有由公安局直接征收者，有由教育局直接征收者，有由省廳設局包商承收而地方分潤附加者，有由地方自行包商承收者，應如何整理統一？剿匪省份，行營規定各縣政府設經征處以統一征收，已實行各縣之經過情形如何？

答述意見：

（1）依剿匪總部所頒條例，各縣設立經征處，統一縣地方稅之征收，實行以來，成效甚著，惟亦有相當困難：一、各縣田賦征收額數，如在鄂省，滿十萬元者，爲數甚少，卽全部徵齊所得徵收手續費，僅勉強足敷開支，但稅收按月有淡旺之分，如嚴格遵照預算規定，每月平均支用，則在淡月卽感困難，他處亦不准移挪，似覺缺乏彈性

（2）設立經征處及金庫後，開支擴大，征收費不够，故在窮僻縣份實感困難；

（3）金庫支款完全依照新式銀行辦法，規定時間，不到時間不辦公，逾時亦不辦公，做縣長者，有時亦頗感

其不便，例如因糧額定溢額，由縣長彌補，因人隨到隨解，方不至賠累，如有一批因人適於金庫辦公時間停止後送來，則因不能領款，遂不能隨解，誤過限期，或將滯留數日，縣長則不免賠累。

（四）現在各縣財政從其集中數目上看，固覺其貧困，而從其分散程度上看，則各項經費用途未盡合理，應如何體察需要緩急，以統籌分配？

答述意見：

（1）確立縣預算爲統籌合理分配之要着；

（2）但預算貴嚴厲執行，否則亦徒空文，各縣往往有許多臨時非正常之開支，不能列入預算，結果縣長不免賠累。

（五）各縣財務行政在收支上多係直線式，往來無互相制裁之機構，易啓弊端，江浙現行會計稽核獨立制度，著有成效，依各縣已經實行之經驗，在確立此制度之進程中，有何困難？而此制度本身尙有何點再應改善？

答述意見：

（1）會計稽核制度之有效與否，應以確定縣預算爲前提；

（2）蘇省現在規定預算內預備費之開支，亦須呈准方可開支，有許多緊急動支，即感困難，似宜規定一定數目，俾縣長有應急之處置。

（六）縣金庫制度，就保管方法可分（甲）獨立金庫制，（乙）委託金庫制，（丙）銀行存款制，在實行上

大抵以（丙）制為便，各縣業已成立之金庫，係採何制？

答述意見：

（1）浙省現行委託金庫制，專款存儲，並無利息，但縣府如有急需，向銀行移挪款項，即須生息，一出一入之間，損失不少，故主張有銀行處應一律採銀行存款制，無銀行處則設法籌設獨立金庫制，廢除專款存儲制；

（2）財政部統計無金融機關者約一千縣，獨立設立金庫非財力所許，似以委託制較易推行，現財政部已在籌備設立縣鄉銀行，如成立則此問題可以解決。

（七）縣政府之行政經費，名義上雖有預算，而實際上則無異於包辦，收支上亦與預算不相符合，如此實情，有何改善的方法？

答述意見：

現在各縣行政經費，俱感困難，例如山東各縣一等科員月薪四十元，二等科員三十元，祕書科長亦祇八十元，辦公費規定每月一百二十五元，縣長賠累甚多，魯省並規定行政經費每月節餘，須解廳，不足，縣長自行彌補，尤覺不便，補救辦法，一、設法增加經費，二、節餘者准移用。

（八）地方公款往往為土劣所把持，收入不少中飽，事業受其影響，應如何整理，以期涓滴歸公？

答述意見：

統一征收，並實行新會計稽核制度後，土劣把持地方公款之事，已不多見。

民。政。類。

（一）裁局爲科。

（1）裁局爲科後，縣行政經費究能節省若干？行政效率是否較前提高。公文處理手續，是否較前簡捷？

答述意見：

裁局改科除有特殊情形者外，（例如無錫縣卽不主張裁局改科）大致均認有利無弊，其主要利益有如次數點；一、庶務會計統一，可以節省經費，二、縣局間不必要之公文往返手續可以減少，三、縣長可以統籌全局，使各科能協同合作。

（2）裁局爲科，而實際上不能合署辦公，能否收集中辦事之實效？

答述意見：

裁局改科，必須合署辦公，否則感覺許多困難。

（3）縣政府各局原應一律改科，但因各地方情形未必相同，尚有未盡改設，其原因何在？

（4）縣政府爲推行政令，應設科數，亦因各地情形而有不同，請各就當地情形舉論之。

答述意見：

（甲）各省設科，因經費環境而異，如蘇設四科，浙、魯有設五科者，閩、鄂、皖均大都設三科，（民財教建合一）豫設三科，現正改教育局爲科，合爲四科，惟各省均感經費人員之困難；（乙）兵役法將實行，對於徵兵訓

練退伍等事宜，甚爲繁重，縣政府似宜添設專司此事之科；（司保甲兵役或名戶籍科）（丙）現行公文程式。沿自明代，重複堆疊，極不合理，不但徒耗精力，抑礙政令推行，擬請行政院將現行公文程式加以改革，改革方式，似可採軍隊內之方式，對上用報告，對下用命令，平行用通報，分條列舉，裁去虛文。

（二）分區設署。

（1）區長資格規定頗嚴，（剿匪省份各縣分區設署辦法大綱第八條）在實行時是否發生人選之困難，如何補救？

答述意見：

區長人選頗感困難，往往徒有學識而無行政經驗，或有經驗而無學識，難得全材，現在各省訓練區長，多適足額，但經訓練畢業者，不一定均爲幹材，故有時不免感缺額之困難，擬請行政院令各省於額定之外，多訓練若干，以備選擇。

（2）區署經費照規定撥充之辦法，是否達到預期最低之數目？（見行營治字第一八三一六號公函）不足時如何補救？

答述意見：

區署經費大致均感不足，省府亦有補充，但規定祇限於匪災水災等縣，實際貧瘠縣份，即不遭天災人禍，亦苦不易維持。

（3）分區設署實行以後，政令推行，是否比較以前收指臂相使之效，深達民間？

答述意見：

分區設署實行以後，推行政令，較以前便利，區長規定迴避本籍，可免徇情瞻顧之弊，但尚未能切實收指臂相使之效，因區長區員未易覓得理想之才，對於政令設施，非操之過急，即失之過緩，似應以嚴格訓練補救之。

（三）保甲與地方自治。

（1）查現在各省有專辦保甲停辦自治者，有自治保甲兼辦者，兩種制度，意義究有不同，就目前情形論，何者得適，而保甲之辦理，如何始能與自治爲表裏，發揮所長？

答述意見：

在目前國家多故，地方秩序尚未完全安靖，辦保甲較辦自治爲宜，惟自十八年創辦自治以來，民衆已有印象，自治爲建國大綱所明訂，故亦不宜偏廢，然保甲與自治頗多相同之點，同時兼辦，則不免重複之弊，故主張納保甲於自治，將保甲之組織機構精神，盡量補充自治法規。

（2）現在辦理保甲經費來源，不外由保甲內住民徵集或地方原有公款撥充，此種來源，是否可靠，是否加重民衆負擔，除此種來源之外，尚有何種不加重民衆負擔之籌措方法？

答述意見：

各省縣保甲經費多由民衆間攤派，不但收集困難，且難免流弊，故認保甲經費之籌措，應以統籌統支爲原則，

至籌措來源歸納可分三種；一、壯丁訓練完成，保安隊可以減少，故可移保安經費之一部以辦保甲，二、移原有自治經費，三、淸理公款公產。

（3）保甲長產生之方式，應由保甲居民推選，抑應由縣府指派保甲長，是否應採有給制，其利弊比較如何？

答述意見：

保甲長由人民推選，往往發生土豪劣紳操縱之弊，但如納保甲於自治，民選之精神，似應維持，故主張保甲長產生方式以推選爲原則，縣長認爲必要時，亦得指派，以防操縱，保甲長主採有給制。

（4）壯丁訓練，中央已定爲必行之政，訓練之方式有集中與分散之不同，但兩種方式均有困難，依各位之經驗，究竟其利弊得失若何？

答述意見：

平時按鄉鎭分散訓練，非常時則集中縣城訓練，每年農隙至少應有一次集中訓練之機會。

（四）團警及征兵。

（1）各縣警察大都精神形式兩俱窳敗，應如何整飭，實行警官制，而以保衛團隊或保甲代警察之職務，其法可行否？

答述意見：

革命之勢力應以政治兼軍事的力量保障之，中國如欲集中權力，非樹立現代警察制度不可。我國警政窳敗，

實由忽視其重要性所致，至以保衞團或保甲代警察職務，其法不可行，整飭警政之道，首宜改變忽視警察功能之觀念，然後統一警察教育，寬籌警察經費，擬請中央令飭停辦各省現辦之警察學校，另設一中央警官學校。

（2）徵兵與保甲關係至爲密切，應如何準備，以期非常時期按步就班，不至荒忙失措？

答述意見：

徵兵之第一條件爲戶口之確實，應準備之步驟：一、切實編查戶口，二、遴選幹部，三、訓練壯丁。

（3）保衞團（或保安隊）在各地方上有因抽捐充餉苛擾人民，或團閥之特殊階級，爲土匪軍閥之變相，現各縣有無如此情形，從前若有此情形，如何改善？

答述意見：

各省倘無所聞，在鄂省地方治安之維持，有國軍保安團，有槍壯丁隊，故人民負擔甚重，擬請委員長斟酌防區情形，責成駐紮軍隊長官限期綏靖。

建。設。類。

（一）建設行政之組織與運用，如何可實現建教合一的主張，各縣現行辦法業已注意此問題否？其成績比較如何？

答述意見：

建設經費有辦法，組織運用可以不成問題，如鄂省某縣苗圃經費月僅八元，如此組織，能生何效？似應將城市建設經費移挪一部份，辦理鄉村建設。

（二）江蘇省會有縣建設委員會之組織，縣建設主管機關採取委員制，與採取獨裁制之效率如何？

答述意見：

縣建設委員會之組織，在蘇省已成立二年，規定縣長在本縣保薦十六人，由廳圈八人，縣長兼委員長，採委員制，似可集思廣益。

（三）山東省會有各縣添建設工務生辦法，實行以後，成效如何，能否推行於各省，以期容納各大學理工畢業生，俾負下層切實建設工作？

答述意見：

山東省前會規定每縣設縣工程師資格須大學土木工程系畢業，待遇月薪七八十元不等，但實行不久，因經費困難，二三等縣逐改縣工務生辦法取才，職責均與縣工程師同，惟待遇減少至四五十元，因係專才，故關於建設工程之設計，較為合理，收效頗著，能否推行，須視各省情形而定。

（四）改良農產為縣建設最基本之工作，而防旱防澇為改良農產重要之工程，應如何利用科學的方法，復興農村，各縣辦理經過，若籌集經費，羅致技術人才之困難，有何善法解決，而原有農業試驗場，農業推廣所，農業學校等，若有名無實，又應如何整頓？

答述意見.

利用科學方法，防旱防澇，工作方式，因地而異，但主要者不外，一、造林，二、浚泉，三、鑿井，四、治河，五、蓄水，在目前情形下，應用勞動服務之辦法辦理之，建設經費極感困難，目前僅能就原有經費，切實縮小範圍，集中力量，似宜規定事業費必須有三分之二用之此項建設上，庶免挪移事業費，爲鋪張門面之用，如此逐步做去，事業較多成就。至技術人才羅致不易，似應由省派技術專門人員巡迴指導，農業試驗場推廣所等有名無實者甚多，整頓辦法：第一須民衆化，一改以前官衙化，不能接近民衆之弊；第二須在鄉間辦理，俾易接近民衆；第三督飭者應責成立效，嚴於考成。

（五）徵工築路，在保甲未辦理完善以前，輒易爲土劣藉爲魚肉良民之口實，而飲食與工具，皆由自備，貧民慮或不勝負擔，各縣辦理經過情形如何，如何解決困難？

答述意見：

征工築路，土方由人民負擔，橋樑涵洞須由省府負擔，至人民不能自備之工具，應由省府補助。

（六）徵工築路往往未計及養路辦法，故在初築時，尚可利用，而因路面之易破壞，旋即荒蕪，救濟有何善法？

答述意見：

養路辦法，治標：一、已通車之公路，由汽車公司負責養護。二、未通車者，由縣府責成保甲長養護。考公路之損壞，大都由於鄉間現用笨重之大車，如不准其行馳公路，恐引起鄉民反感，擬請中央設一車輛改良所，研究車

輛之改良，既利運輸而道路亦易管理。

（七）年來各方對於農村金融之救濟甚見努力，如合作運動之提倡，農業倉庫之創辦，然事實上果有如何效果，而縣單位之農村金融制度，曾有通盤籌計，以期其確立否？

答述意見：

秋收舉辦農業倉庫，儲押糧食，貸放款項，既可儲糧於本地，又可使農民避免低價損失，此外更須普遍健全合作社之組織。

（八）倉庫之作用，原爲備荒，而當此國際情勢，其實不止於備荒，現行規定辦法，各縣能否辦到，而其管理方法，出入之間，爲弊病所在，各縣辦理經過情形如何？

答述意見：

現行規定倉儲辦法，困難在保管，豫省規定變賣額存數十分之一，以所得價額分鄉建倉，似可參酌，稻麥之儲藏，不易經久，究竟有無科學方法，可使儲糧持久不壞，願提出請研究農業之專家注意之。

教育與衞生類

（一）現行教育制度，如訓育方法，教科內容，與地方的需要，是否相適應？

答述意見：

小學教科書除普遍適用之原則外，得因區域不同，添加補充教材。

（二）各縣所辦之民衆教育館農民教育館等類多虛糜經費，實效甚少，現江蘇己有停辦民教館，改組縣黨部，卽以此兩項節餘經費撥用於公民訓練，改革伊始，成效未易逆覩，其他各省可否踵行，對於公民訓練有何具體切實辦法？又公民教育的實施，有用學校形式者，有用無線電講演者，孰爲有效？

答述意見：

民教館之方式，實無成效，但究應如何改善，似應由中央通盤籌劃，成人補習教育應與壯丁訓練同時進行，庶收事半功倍之效。

（三）教育經費來源，多出自地方附加，今當廢除苛雜之際，逐致不易維持現狀，更未易言發展，如何整理原有公款，以期收入增加，如何更寬籌以期教育之發展？

答述意見：

廢除苛雜，影響地方教費，現正由教部與財部會籌抵補辦法，擬請中央規定徵收遺產稅，以爲地方教育經費之抵補。

（四）各縣衞生事業多未具規模，而防疫醫療助產節育等工作，關係國民健康甚大，應如何利用原有慈善救濟事業之經費，或籌新來源，成立縣醫院，推行保健工作，以增進國民之健康？

答述意見：

縣地方衞生工作，應注意預防方面，故設立衞生事務所比設立醫院爲急要，人員之訓練，低級負實際責任者

應就地取材，經費方面，就現有來源籌措，比較困難，有人以為應以所得稅擴充理論甚對。

修正縣組織法

十八年六月五日國民政府公布
十九年七月七日國民政府修正公布

第一章　總則

第一條　縣之區域，依其現有之區域。

第二條　縣之廢置及縣區域之變更，由省政府咨內政部呈行政院請國民政府核准公布之。

第三條　縣設縣政府，於省政府指揮監督之下，處理全縣行政，監督地方自治事務。

第四條　各縣縣政府按區域大小，事務繁簡，戶口及財賦多寡，分為三等，由省政府編定，咨內政部呈行政院請國民政府核准公布之。

第五條　縣政府於不抵觸中央及省之法令範圍內，得發布縣令，並得制定縣單行規則。

第六條　各縣按戶口及地方情形，分割為若干區，除因地方習慣或地勢限制及有其他特殊情形者外，每區以十鄉鎮至五十鄉鎮組成之。

第七條　凡縣內百戶以上之村莊地方為鄉，其不滿百戶者得聯合各村莊編為一鄉，百戶以上之街市地方為鎮。其不滿百戶者編入鄉。但因地方習慣或受地勢限制及有其他特殊情形之地方，雖不滿百戶亦得成為鄉鎮。鄉鎮均不得超過千戶。

第八條　區及鄉鎮區域之劃定及變更，由縣政府呈請省政府核准行之，並由省政府咨內政部備案。

第九條　區鄉鎮得於不抵觸中央及省縣法令規則之範圍內，制定自治公約。

第十條　鄉鎮居民以二十五戶為閭，五戶為鄰，但一地方因地勢或其他情形而戶數不足時，仍得依縣政府之劃定，成為閭鄰。

第二章　縣政府

第十一條　縣政府設縣長一人，由民政廳提出合格人員二人至三人，經省政府議決任用之，綜理縣政，監督所屬機關及職員，縣長資格另定之。

縣長任期三年，成績優良者，得連任。

第十二條　凡籌備自治之縣，已達建國大綱第八條所規定之程度者，經中央查明合格後，其縣長應由民選。

第十三條　縣政府設祕書一人，並依事務繁簡，設置一科或二科，各科置科長一人，科員二人或四人，其設科多寡及科員額數，由省政府定之，並報內政部備案。祕書科長由縣長呈請民政廳委任，科員由縣長委任，並報民政廳備案。

第十四條　縣政府得僱用事務員及僱員。

第十五條　縣政府得設置警察，辦理僱徵送達偵緝調查等事項，其名額由民政廳核定之。

第十六條　縣政府下設左列各局。

一、公安局　掌戶籍警衞消防防疫衞生救災及保護森林漁獵等事項。
二、財政局　掌徵稅募債管理公產及其他地方財政等事項。
三、建設局　掌土地農鑛森林水利道路橋梁工程勞工公營事業等事項及其他公共事業。
四、教育局　掌學校圖書館博物館公共體育場公園等事項及其他文化社會事業。
右列各局如有縮小範圍之必要時，得呈請省政府改局爲科，附設縣政府內。
縣政府於必要時，得呈請省政府設置衞生局土地局社會局糧食管理局，專理衞生土地社會及調節糧食。
第十七條　縣政府各局，各設局長一人，由縣長就合格考試人員中遴選，呈請省政府核准委任之。
第十八條　縣公安事項，得於各區設立公安分局處理之。公安分局設局長一人，由縣長就考試合格人員中遴選，呈請省政府核准委任之。
第十九條　關於縣政府所屬局長分局長科長科員及其他佐治人員之資格任用及待遇保障，另以法律定之。
第二十條　各縣政府所屬各局之組織及權限，除法令別有規定外，由各省政府定之，並咨內政部備案。
第二十一條　縣政府設縣政會議，以左列人員組織之：
一、縣長。
二、祕書及科長。
三、各局局長。

縣政會議開會時，以縣長爲主席。

第二十二條　左列事項應經縣政會議審議。

一、縣預算決算事項。

二、縣公債事項。

三、縣公產處分事項。

四、縣公共事業之經營管理事項。

縣長認爲有必要時，得以其他事項提交縣政會議審議。

第二十三條　縣政會議，會議規則，由該會議議定之。

第二十四條　縣政府辦事通則，由內政部定之。

第三章　縣參議會

第二十五條　縣設縣參議會，以縣民選舉之參議員組織之，任期三年，每年改選三分之一。

縣參議會組織法及選舉法另定之。

第二十六條　縣參議會之職權如左：

一、議決縣預算決算及募債事項。

二、議決縣單行規則。

三、建議縣政興革事項。
四、審議縣長交議事項。

第二十七條　縣參議會於區長民選時設立之。

第四章　區公所

第二十八條　區置區公所，設區長一人，管理區自治事務。
第二十九條　區長由區民選任，並由縣政府呈報民政廳備案。
第三十條　區民對於區公約及自治事項有創制及複決之權，區長違法失職時，區民得罷免改選之。
前項之創制複決及罷免程序，另以法律定之。
第三十一條　各區區民於選舉區長時，並選舉監察委員五人或七人組織該區監察委員會，其職務如左：
一、監察區財政。
二、向區民糾舉區長違法失職等事。
第三十二條　區長民選，於本法施行一年後，由省政府就各縣地方情形，酌定時期，咨請內政部核准行之。
第三十三條　在區長民選實行以前，區長由民政廳就訓練考試合格人員委任之。
第三十四條　依前條委任之區長，違法失職時，縣長得呈請省政府罷免之。
第三十五條　區公所得用助理員，輔助區長辦理區務。

前項助理員由區公所遴請縣長委任之。

第三十六條　區公所執行區務，得設置區丁，其額數由縣長定之。

第三十七條　區公所設區務會議，以左列人員組織之：

一、區長。

二、區助理員。

三、本區所屬鄉長及鎮長。

區務會議以區長爲主席，至少每月開會一次，由區長召集之。

第三十八條　左列各事項須經區務會議審議。

一、區公所經費事項。

二、區公產之處分事項。

三、區公約及其他單行規則之制定及修正事項。

第三十九條　區自治施行法另定之。

第五章　鄉鎮公所

第四十條　鄉置鄉公所，設鄉長一人，鎮置鎮公所，設鎮長一人，管理各該鄉鎮自治事務。鄉鎮各設副鄉長副鎮長一人，襄助鄉長鎮長辦理事務，但鄉鎮在五百戶以上者，得增設副鄉長或副鎮長一人。

第四十一條　鄉公所或鎮公所事務，得由鄉長鎮長指定閭長襄助辦理。

第四十二條　鄉長副鄉長鎮長副鎮長由鄉民大會或鎮民大會選任，並由區公所呈報縣政府備案。

第四十三條　鄉長副鄉長鎮長副鎮長違法失職時，鄉民大會或鎮民大會得罷免改選之。

第四十四條　鄉民大會或鎮民大會於選舉鄉長鎮長時，並選舉監察委員三人或五人組織監察委員會，其職務如左：

一、監督各該鄉鎮財政。

二、向鄉民鎮民糾舉鄉長副鄉長或鎮長副鎮長違法失職等事。

第四十五條　在區長民選實行以前，鄉民大會或鎮民大會，選舉鄉長、副鄉長、或鎮長副鎮長時，應選出加倍之人數，報由區公所轉請縣長擇任，並由縣長彙報民政廳備案。

第四十六條　依前條規定委任之鄉長、副鄉長、鎮長、副鎮長違法失職時，鄉民大會或鎮民大會應報由區公所轉請縣長罷免但縣長亦得自行罷免之。

第四十七條　鄉鎮自治施行法另定之。

第六章　閭長鄰長

第四十八條　閭設閭長一人，鄰設鄰長一人，分掌閭鄰自治事務。

第四十九條　閭長鄰長各由本閭鄰居民會議選舉選定後，由鄉長鎮長報區公所轉縣政府備案。

第五十條　閭鄰居民會議，對於閭長鄰長有罷免改選之權，鄉鎮公所認爲閭長鄰長違法失職時，得通告閭鄰居民會議改選之。

第五十一條　依前條規定，閭長鄰長罷免改選時，應由主管鄉鎮公所報由區公所轉報縣政府備案。

第五十二條　閭長鄰長之選舉方法及任期，於鄉鎮自治施行法中規定之。

第七章　附則

第五十三條　本法施行日期另以命令定之。

縣組織法施行法十八年十月二日國民政府公佈

第一條　縣組織法施行程序，除關於區自治及鄉鎮自治，依區自治施行法鄉鎮自治施行法外，均依本施行法之規定。

第二條　各省政府奉到縣組織法施行日期命令後，應於左列期限內完成縣之組織。

一、江蘇、浙江、山西、河北、廣東五省，限於十九年六月終完成。

二、江西、安徽、湖北、湖南、福建、山東、河南、遼寧、吉林、陝西、雲南、廣西十二省，限於十九年八月終完成。

三、四川、貴州、甘肅、新疆、黑龍江、熱河、察哈爾、綏遠八省，限於十九年十月終完成。

四、寧夏、青海、西康三省，限於十九年十二月終完成。

第三條　各省如因特別故障，不能於前條期限內完成縣組織時，各該省政府應詳敍理由，咨請內政部呈由行政院轉請國民政府核准展期，但除前條第四款所列各省外，其展期均不得逾兩個月。

第四條　各省政府於第二條所定期限內，除依縣組織法第四條編定縣為三等，呈請公布，幷依第十一條提出縣長人選，呈請任命外，應通令各縣依同法第十三條至第十八條及第二十一條之規定，分別完成縣政府之組織。

第五條　各縣政府奉到縣組織法施行日期命令後，應於兩個月內，依縣組織法第六條第七條之規定，劃定各自治區，編定各自治鄉鎮。

前項自治區劃定後，各省民政廳應於一個月內，依同法第三十三條之規定，委任區長。

第六條　區長就職後，應於一個月內，依縣組織法第八條及第三十五條第三十六條之規定，劃定鄉鎮區域，幷組織區公所。

第七條　區長就職後，應於本施行法第二條各款所定最終期限之兩個月前，依縣組織法第四十四條第四十五條之規定，召集鄉民大會；鎮民大會選舉鄉長副鄉長，鎮長副鎮長，及鄉鎮監察委員，幷依同法第四十條第四十一條之規定，組織鄉公所鎮公所。

第八條　鄉鎮公所成立前，區長應於各鄉設立鄉公所籌備處，各鎮設立鎮公所籌備處。

前項籌備處，由區長於各鄉鎮公民中聘任若干人為籌備委員，辦理左列事項：

一、戶口調查及人事登記事項，

二、鄉鎮自治施行法規定在鄉鎮公所成立前，應由區公所辦理之一切事項。

前項戶口調查及人事登記之程序表格，由內政部定之。

第九條　鄉長鎮長就職後，應於兩個月內，依縣組織法第十條及第四十八條第四十九條之規定，劃定閭鄰，分別召集閭鄰居民會議，選舉閭長鄰長。

第十條　完成縣組織之一切費用，由縣政府依省政府所定標準，彙報核銷。

第十一條　各區公所及鄉鎮公所財政之收入，不敷開支時，區公所得彙造預算，呈由縣政府轉請省政府補助之。

第十二條　縣組織法施行一年後，省政府依同法第三十二條之規定，應派員考查各縣區鄉鎮組織情形，彙報內政部，并將其合格者咨請核准區長民選。

第十三條　區長民選核准時，應依縣組織法第二十九條至第三十一條之規定，召集區民大會，選舉區長及區監察委員，並依同法第二十五條之規定，組織縣參議會。

第十四條　內政部於各縣區長民選一年後，應據各省政府冊報，考核其戶口土地警衛道路及人民使用四權情形，有合於建國大綱第八條規定之程度者，准其成為完全自治之縣。

第十五條　區民大會區公所區監察委員會之鈐記，鄉民大會鎮民大會鄉公所鎮公所鄉監察委員會鎮監察委員會及閭鄰之圖記，其文質形式大小，均由內政部定之。

第十六條　凡以前各縣之區村里或其他編制，與縣組織法之規定不合者，應卽改正。

第十七條　本法於縣組織法施行之日施行。

民國十七年十月內政部公布之縣組織法施行時期及縣政府區村里閭鄰成立期限一覽表，自本法公布之日廢止。

縣政府辦事通則十八年九月二日內政部公布

第一章　總則

第一條　本通則依縣組織法第二十四條制定之。

第二條　縣政府處理事務，除縣組織法規定外，悉依本通則辦理。

第二章　事務

第三條　縣政府祕書所掌事務如左；

一、機要事項。

二、總核文件事項。

三、承辦職員進退事項。

四、典守印信事項。

五、縣政會議事項。

六、其他不屬各科事項。

第四條　縣政府第一科所掌事務如左：

一、公安事項。

二、教育事項。

三、地方自治及選舉事項。

四、地方保衞團事項。

五、禁煙事項。

六、風俗事項。

七、宗教事項。

八、典禮事項。

九、社會救濟事項。

十、著作出版事項。

十一、保存古物事項。

十二、收發文件事項。

十三、不屬於他科事項。

前項第一款第二款事項，凡規劃及考核公安局教育局掌理事務均屬之。

第五條　縣政府第二科所掌事務如左

一、財政事項。

二、建設事項。

三、工商業事項。

四、度量衡事項。

五、編制預算決算事項。

六、保管公物事項。

七、統計事項。

八、編存檔卷事項。

九、會計事項。

十、庶務事項。

前項第一款第二款事項凡規劃及考核財政局建設局掌理事務均屬之。

第六條　縣政府設兩科時，稱爲第一科第二科，如設一科時，稱爲總務科，其第二科掌理事務併歸總務科辦理。

第七條　縣政府將所轄各局改設爲科者，應稱爲公安科，財政科，建設科，教育科。各局改科後，原有各科所掌之公

安財政建設教育事務，劃歸各局所改之科辦理。

第八條　縣政府各局改科，須經省政府核准，轉報內政部備案。其公安局改科時，并須經內政部核准行之。

第九條　縣政府各科，得由縣長互易其掌理之事務，但各局改設之科，不在此限。

第三章　職責

第十條　縣政府祕書，秉承縣長辦理第三條規定事務。

第十一條　縣政府各科科長，秉承縣長辦理第四條第五條規定事務。科員秉承祕書科長分辦第三條第四條第五條規定事務。

第十二條　縣政府事務員僱員，由長官分派佐理事務。

前項事務員僱員，不限額數，但省政府或民政廳認爲有定額之必要時，得就各縣情形核定之。

第四章　服務規則

第十三條　縣政府每日辦公時間，由省政府規定之，并於法定時間外，派員值日。

第十四條　縣長請假，應呈報省政府及民政廳核准，其職務由縣政府祕書代理之。但請假在一月以上者，應由省政府派員代理。

第十五條　縣政府職員請假，應經縣長核准，并得由縣長派員代理。但祕書科長請假在一月以上者，應由縣政府呈報民政廳備案。

第十六條　縣政府職員所辦文件，最要不得過一日，次要不得過三日，尋常不得過五日。如有特別原因，須陳明縣長展期。

第十七條　縣政府對於上級長官令辦事項，認爲滯礙難行者，應詳敍理由，呈請核示辦理，不得無故壓置。

第十八條　未發文件，各職員應負祕密責任。

第十九條　收發文件及送稿發繕監印等事，均應置簿登記。

第二十條　收支款項，保存公物，均應登入印簿。

第二十一條　縣政府應設檔案室，由科員或事務員負責保存，其保存檔卷規則，由民政廳定之。

第二十二條　縣政府關於登記文件款物及其他各簿册，縣長交代時，均應與所存檔卷併列交案，移交後任接收。

第二十三條　縣政府關於中央及地方各款之收支，每屆月終，應列表布告，幷呈報民政廳及主管機關備案。

第二十四條　縣政府每屆月終，應編具行政實況簡明報告書；每屆半年，應編具行政經過情形及次期行政計劃報告書，呈報省政府及民政廳考核。

第五章　附則

第二十五條　縣政府經費額數，由省政府依縣等定之。

第二十六條　兼理司法之縣政府，關於司法事項，依原定法規辦理。

第二十七條　縣政府辦事細則，由民政廳定之。

第二十八條　關於縣政府所屬各局之辦事通則，除法令別有規定外，本通則得適用之。其各局辦事細則，由縣政府擬定，呈請民政廳核准備案。

第二十九條　本通則如有未盡事宜，由內政部修正之。

第三十條　本通則於十八年六月五日公布之縣組織法施行後實行。

修正縣自治法 民國二十五年九月四日立法院通過

（條文之下有×者係修正條文，此法全文未經國民政府公布。）

第一章　自治區域

第一條　縣為自治單位，其區域依其現有之區域。

第二條　縣之廢置及其區域之變更，應經中央政府之核准。×

第三條　縣之下為鄉鎮，鄉鎮內之編制為保甲，十戶為甲、十甲為保、十保以上為鄉或鎮，但依地方自然形勢或習慣鄉鎮之劃分及編制，得酌量變更之，縣政府所在地方，得劃分為若干區，區與鄉鎮同級，其編制亦同。×

第四條　前條區域之劃定或變更，應經省政府之核准，並轉報內政部備案。

第二章　縣自治事項

第五條　縣自治事項如左：

一、縣戶口之調查登記事項。
二、縣地政事項。
三、縣財政事項。
四、縣交通水利及其他工程建設事項。
五、縣公營事業及合作事項。
六、縣警衛治安事項。
七、縣教育文化事項。
八、縣衛生事項。
九、縣保育救濟事項。
十、縣公有財產之保管及整理事項。
十一、縣名勝古蹟之保存事項。
十二、其他屬於縣自治事項。

第三章　縣公民

第六條　中華民國人民，無論男女，在縣區域內繼續居住一年以上，或有住所達二年以上，年滿二十歲，經宣誓登記後，為縣公民，有出席縣民大會，本鄉鄉民大會，本鎮鎮民大會，本區區民大會及行使選舉罷免創制複決之權。

第七條　前條之宣誓登記，於鄉公所鎮公所或區公所舉行，其辦法由內政部定之。

第八條　縣公民行使選舉罷免創制複決四權之程序另定之。

第四章　縣民大會

第九條　縣民大會以縣公民組織之，行使選舉權、罷免權、創制權、複決權。

第十條　縣民大會每三年舉行一次，必要時得舉行臨時縣民大會，縣民大會於各鄉鎮區分設會場，同日舉行。

第十一條　縣民大會或臨時縣民大會，由縣長召集之，但因選舉或罷免縣長或其他縣長應迴避之事件而舉行者，由縣議會議長召集之，有全縣三分一以上之鄉鎮區，均各有公民總數二十分一以上之聯署，提請縣長或縣議會議長召集臨時縣民大會時，縣長或議長應即召集之。

第十二條　縣民大會或臨時縣民大會，有全縣二分一以上之鄉鎮區均各有公民總數十分一以上之到場投票，投票公民過半數之決定始生效力，前項決定應由召集人公告之。

第五章　縣議會

第十三條　縣設縣議會由縣民大會選舉之縣議員組織之。

第十四條　縣議員之名額在人口未滿五萬之縣七名五萬以上未滿十萬者九名，十萬以上未滿十五萬者十一名，十五萬以上未滿二十萬者十三名，二十萬以上，每滿三萬增選議員一名，但至多不得過三十名。

第十五條　縣議員任期三年，連選得連任。

第十六條　縣議會職權如左。

一、議決縣預算及審核縣決算事項。

二、議決縣稅及增加縣庫負擔之契約。

三、議決縣有財產之經營及處分。

四、對於縣財政之審計事項。

五、議決縣單行規章事項。

六、向縣政府建議縣政興革事項。

七、議決縣長交議事項。

八、對於縣長質問事項。

九、受理縣民請願事項。

十、其他法律賦與之職權。

第十七條　縣議員不得兼任本縣縣政府及其所屬機關之職員。

第十八條　縣議員爲無給職，但在開會期內得酌給公費。

第十九條　縣議會設議長副議長各一人，由縣議員用無記名投票法互選之，議長或副議長因事故出缺時，應即補選。

第二十條　縣議會開會時，議長主席，議長有事故時，副議長主席，議長副議長俱有事故時，由議員互推一人爲臨時主席。

第二十一條　縣議會每半年開常會一次，但經縣長或縣議員三分一以上之請求，應卽召集臨時會，常會臨時會之會期均不得逾一月。

第二十二條　縣議會非有過半數議員之出席不得開議，議案之表決，以出席議員過半數之同意行之，可否同數時取決於主席。

第二十三條　縣議會開會時，得請縣長列席報告或說明。

第二十四條　縣議會決議案咨送縣長執行縣長認決議案不當時得詳具理由，送交覆議，如出席議員三分二以上仍執前議，縣長應卽執行，如延不執行，縣議會得召集縣民大會對於縣長爲罷免與否之決定，前項罷免案經縣民大會否決時縣議會應卽改選。

第二十五條　縣議員在會議時所爲之言論及表決，對外不負責任。

第二十六條　縣議員除現行犯外，在會期中非經縣議會許可，不得逮捕或拘禁。

第二十七條　縣議員違法或失職時，由縣民大會能免之。

第二十八條　縣議會置書記長一人，書記二人至四人，承議長之命，辦理紀錄文書及會計庶務，縣議會在開會期內得酌用僱員。

第二十九條　縣議會議事規則由縣議會定之。

第六章　縣政府

第三十條　縣設縣政府置縣長一人，由縣民大會選舉之，報經上級機關給予任狀，縣長候選人以經中央考試或銓定合格者爲限。

第三十一條　縣長之職權如左。

一、受省政府之監督辦理全縣自治事項。

二、受省政府之指揮，執行中央及省委辦事項。

第三十二條　縣政府公布縣議會議決之縣預算，決算，及縣單行規章。

第三十三條　縣政府於不抵觸中央及省之法令範圍內，得發布縣令。

第三十四條　遇有非常事變，縣長得呈請省政府調用鄰近軍隊，並得逕向各該軍隊長官調用之。

第三十五條　縣長任期三年，連選得連任。

第三十六條　縣長違法或失職時，由縣民大會罷免之。

第三十七條　罷免案通過後被罷免之縣長，應即解職，由縣議會推定代理縣長，於一月內召集縣民大會選舉縣長，其任期自當選之日起算，縣長因受懲戒處分而免職者，準用前項之規定。

第三十八條　縣政府設左列各科，

第一科、掌理全縣戶口之調查登記及地政事項。
第二科、掌理全縣財政公有財產公營事業及合作事項，
第三科、掌理全縣實業交通水利及工程建設事項，
第四科、掌理全縣警衛治安事項，
第五科、掌理全縣教育文化及名勝古蹟之保存事項，
第六科、掌理全縣保甲教育救濟及衛生事項，其他關於縣自治及執行中央行政事項，得由縣長依其性質分配各科辦理。

第三十九條　前條所列各科如因必要情形，由縣政府視事務繁簡，收入多寡，提交縣議會議決，並經省政府核准，得酌改科爲局或減併科數。

第四十條　縣政府置祕書一人，助理一人至四人，典守印信，辦理機要文件庶務，及其他不屬於各科專管事項。

第四十一條　各科置科長一人科員一人至五人。

第四十二條　縣政府因事務之需要，得酌用專門技術人員及僱員。

第四十三條　縣警察之編制由縣政府呈請省政府核定之。

第四十四條　縣行政人員任用資格及程序另定之。

第四十五條　縣政府因事務之必要，得由縣長召集縣政會議，會議以縣長爲主席前項會議祕書科長及有關係

之鄉鎮區長，均應出席。

第四十六條　縣政府辦事通則，由內政部定之。

第七章　縣財政

第四十七條　縣財政收入如左。

一、縣土地稅收百分之七十以上，

二、縣營業稅稅收百分之三十，

三、縣公有財產之收入，

四、縣公營事業之收入，

五、其他依法律應爲縣有之收入，

前項各款收入不敷支出時，得請求國庫或省庫補助之。

第四十八條　前條收入至少應以總額百分之六十爲辦理教育文化經濟建設衛生治療保育救濟等事業之經費，不得移作他用。

第四十九條　縣公有財產，縣公營事業，非經縣議會之議決並省政府之核准，不得抵押變賣或爲其他處分。

第八章　鄉鎮區

第五十條　鄉鎮區之鄉民大會，鎮民大會或區民大會，以本鄉鎮區之公民組織之，開會時，以鄉鎮區長爲主席，但

因選舉罷免鄉鎮區長或其他鄉鎮區長應迴避之事件而舉行者，其主席由到會公民推定之，鄉鎮民大會，如鄉鎮居民在二千戶以上者得分設會場，同日舉行。

第五十一條　鄉民大會鎮民大會或區民大會每年開會一次，由鄉鎮區長召集之，如有特別事件或由各鄉鎮區公民總數二十分一以上之請求時，應召集臨時鄉民大會，臨時鎮民大會，或臨時區民大會，前項臨時會如因鄉鎮區長應迴避之事件而舉行者，由本鄉鎮區之監察員過半數聯名召集之。

第五十二條　鄉民大會鎮民大會或區民大會臨時鄉民大會臨時鎮民大會或臨時區民大會，須有本鄉鎮區公民十分一以上之出席，出席公民過半數之同意，其決議始生效力，前項決議應由召集人公告之。

第五十三條　鄉民大會鎮民大會或區民大會之職權如左。

一、選舉罷免鄉鎮區長副鄉鎮區長及鄉鎮區監察員，
二、議決本鄉鎮區自治規約，
三、議決與其他鄉鎮區間之公約，
四、議決本鄉鎮區預算決算，
五、議決鄉鎮區長交議事項，
六、議決鄉鎮區應行興革事項，
七、議決所屬保甲提議事項。

第五十四條　鄉設鄉公所，鎮設鎮公所，區設區公所，辦理本鄉鎮區範圍內關於第五條所列各款自治事項。

第五十五條　鄉置鄉長一人，鎮置鎮長一人，區置區長一人，辦理前條事項，鄉置副鄉長，鎮置副鎮長，區置副區長各一人，襄助鄉鎮區長辦理事務，鄉鎮因事實上之必要，得增置副鄉長或副鎮長一人，鄉鎮區長不能執行職務時，由副鄉長副鎮長或副區長代理之，副鄉長或副鎮長有二人時，以年長者代理之。

第五十六條　鄉長副鄉長鎮長副鎮長區長副區長任期二年，連選得連任。

第五十七條　鄉長副鄉長鎮長副鎮長區長副區長均爲無給職，但經鄉民大會鎮民大會或區民大會之議決，得酌給公費。

第五十八條　鄉公所鎮公所或區公所得置助理員，或酌用僱員。

第五十九條　鄉公所鎮公所或區公所，爲處理第五十四條事項得召集鄉務會議鎮務會議或區務會議。

前項會議鄉鎮區長副鄉鎮區長及所屬保長均應出席，以鄉鎮區長爲主席，鄉鎮區監察員得列席。

第六十條　鄉置鄉監察員，鎮置鎮監察員，區置區監察員三人或五人，檢舉本鄉鎮區長及其他職員之違法或失職。

第六十一條　鄉鎮區監察員，監察本鄉鎮區財政，對於鄉鎮區財政之收支認爲不當時，得隨時報請縣政府糾正之。

第六十二條　前二條職權得由監察員一人單獨行使之。

第六十三條　鄉鎮區監察員爲無給職任期二年，連選得連任。
第六十四條　鄉鎮區監察員不得同時兼任其他自治職。
第六十五條　鄉公所鎮公所或區公所得調解本鄉鎮區民之民事，及依法得撤回告訴之刑事案件
第六十六條　前條調解應召集調解會由左列人員出席。
一、鄉長鎮長或區長，
二、監察員一人，
三、兩造各推一人或二人，調解會開會時以鄉鎮區長爲主席。
第六十七條　調解須得兩造當事人之同意，方爲成立。
第六十八條　調解不得用法庭形式，並不得索取費用，收受報酬及處罰。
第六十九條　鄉鎮區公民年在三十歲以上具有左列資格之一者，得爲鄉鎮區長，副鄉鎮區長，鄉鎮區監察員之候選人。
一、經自治訓練及格領有證書者，
二、曾任小學以上教職員者，
三、曾在初級中學以上學校畢業者，
四、曾辦地方公益事務著有成績者，

五、曾任職業團體職員一年以上者。

第七十條　鄉鎮區財政收入如左。

一、依法賦與之收入，

二、鄉鎮區公有財產孳息之收入，

三、鄉鎮區公營事業之收入，

四、補助金，

五、經鄉民大會鎮民大會或區民大會議決徵收之臨時收入。

第七十一條　鄉鎮區每年度預算決算案，應於鄉民大會鎮民大會或區民大會開會前十五日揭示於公共處所，經鄉民大會鎮民大會或區民大會通過後，應由鄉公所鎮公所或區公所報縣政府備案，並公告之。

第七十二條　鄉鎮區因遇重大災變緊急支出，超過預算時，應先經監察員過半數之同意，再提交鄉民大會鎮民大會或區民大會追認，報縣政府備案，並公告之。

第七十三條　保置保長一人，甲置甲長一人，襄助鄉鎮區長辦理本鄉鎮區自治事項。

第七十四條　保甲條例另定之。（第九章附則）

第七十五條　縣自治法施行法另定之。

第七十六條　本法自公布日施行，縣組織法自本法施行之日廢止之。

縣政府裁局改科暫行規程

行政院二十六年六月二日公布

第一條　現行縣組織法未經修正公布以前，行政院為謀縣政府權力責任之集中，並充實其組織，以增進縣行政效率起見，特制定本規程。

第二條　縣政府上行下行文書，概以縣政府名義行之。

第三條　縣政府所屬公安，財政，教育，建設各局現經設置者應實行裁撤，將其職掌分別歸併於縣政府現設之各科，或另設科辦理。但在人口衆多事務繁劇之縣分，有設局之必要時，得由省政府決議設置之。

第四條　縣政府設祕書一人，必要時得設助理祕書一人或二人，並分設若干科，以數字別之，各科設科長一人，其職掌應由各省政府按照地方實際需要，妥為分配，並規定各科員額，擬具縣政府組織規程，咨送內政部轉呈行政院核定施行。

因增科或增設員額所增加之各縣行政經費，由各省政府分別縣份等級，妥擬預算，咨送內政部財政部彙核，轉呈行政院核定後，由省庫支給之。

第五條　縣佐治人員，概由縣長就考試及格人員遴選，呈經省政府依法審查分別核委或備案。

關於教育建設事務，得酌設督學及技士等職。

第六條　縣警察事務裁局改科後，應於縣政府內設警佐一人，警長警士若干人，每一區署內，設巡官一人，警長警

士若干人在各該區域內辦理一切警察事務，並得指派保甲職員及壯丁隊分任地方工役，及協助各項警察事務之執行。

第七條　縣財政事務，應依左列各款原則改革之。

一、各縣財政之收入支出及保管事項，應設置縣金庫獨立辦理，縣金庫章程另定之。

二、縣政府裁撤各局所節餘之經費，應移充本縣事業費，及分區設署經費。

三、各縣原有之教育經費，或建設專款，在縣金庫統收統支之下，仍應另立項目，保持其獨立性質，不得挪充別用。

第八條　各省政府得依據本規程訂定施行細則，咨報內政部轉呈行政院備案。

第九條　本規程由行政院呈報中央政治委員會及國民政府核准備案後公布之。

第十條　本規程施行後，各省政府應於兩個月內，將辦理情形咨報內政部轉呈行政院備案。

第十一條　本規程未規定事項，仍依現行縣組織法及其他有關係之法令辦理。

第十二條　本規程公布施行後，軍事委員會委員長南昌行營原頒「各縣政府裁局改科辦法大綱」廢止之。

第十三條　本規程自公布之日施行。

各縣分區設署暫行規程

行政院二十六年六月三日公布

第一條　現行縣組織法未經修正公布以前，行政院為充實縣政機構增進縣政效率起見，特制定本規程。

第二條　各縣政府應依其轄境面積，地形，戶口，交通，經濟狀況，及地方習慣，將縣行政區域，酌劃爲三區至六區，設立區署。

前項區劃，應繪圖列說，呈請該管行政督察專員公署轉請省政府核准行之，並由省政府咨報內政部備案，

第三條　各區名稱以數字定之。

第四條　區設區署於區內適中或交通便利地點，定名爲某縣政府第幾區區署。

縣政府所在地之區署暫不設置，於必要時附設於縣政府內，其區長區員或巡官職務，派縣政府職員兼任之，

第五條　區署設區長一人，承縣長之命，辦理左列事項：

一、關於所屬區員巡官偏員暨區內保甲壯丁隊等之監督指揮事項。

二、關於區內民衆之組織及訓練事項。

三、關於中央與省縣法令之執行宣達，及區內現況之調查報告事項。

四、關於區內合作事業之指導事項。

五、關於區內小學及民衆學校之籌劃設立及監督指導事項。

六、關於區內農林水利之改進事項。

七、關於區內戶口調查，土地淸丈，工役分配，衞生，公安，交通之執行事項。

八、關於區內各職業團體之監督指導事項。

九、關於縣政府交辦事項。

駐在區內之保安隊或警察隊，遇有必要時，區長得指揮之。

第六條　區署得設區員一人至三人，協助區長處理一切區務，設巡官一人，秉承區長辦理區內警察事務。

第七條　區署得設事務員一人，助理事務員一人，錄事二人承區長區員巡官之命撰擬繕寫文書及襄理區署事務，設區丁二人或三人，承辦一切雜務。

第八條　實行各縣分區設署省分省政府應設立訓練班，招收具有左列資格人員，經甄審合格後，分爲區員巡官等班，施以三個月之區政及軍事訓練，其成績優良者，分別以區長區員或巡官任用。

一、區長、以年在二十五歲以上，並具有縣行政人員任用條例第三條各款規定資格之一者爲合格。

二、區員，以年在二十歲以上，並具有縣行政人員任用條例第四條各款規定資格之一者爲合格。

三、巡官，以年在二十歲以上，並具有警察官任用條例第四條或縣行政人員任用條例第四條各款規定資格之一者爲合格。

前項訓練班詳細辦法，由各省政府參照縣行政人員訓練辦法大綱訂定之，並咨報內政部備案。

第九條　區長區員或巡官之任用，依左列程序行之：

一、區長，由縣長就訓練合格成績優良之人員遴選加倍名額，呈由該管行政督察專員公署轉請省政府核委，以迴避本縣原籍爲原則，必要時亦得參用本縣人員，但必須迴避本區。

二、區員或巡官，由區長遴選訓練合格成績優良之人員，呈請縣長核委，彙報該管行政督察專員公署轉呈省政府備案。

第十條　有左列各款情事之一者，不得任爲區長區員或巡官。

一、有危害民國行爲，曾受處刑之宣告者。

二、褫奪公權尙未復權者。

三、曾爲赤匪脅從，雖邀准悔過自新，而尙在察看管束期內者。

四、虧空地方團體或機關之公款，尙未淸償者。

五、吸食鴉片或烈性毒品者。

第十一條　區長任期定爲三年，非受懲戒處分，不得撤換，但在試署期間，成績不良，才不勝任，或人地不宜者，不在此限。

第十二條　區署辦理事務情形，該管縣長每三個月應召集區長或代表區長之區員或巡官，分別考詢。

前項考詢，應由縣長親行，但縣政府所屬各科之主管事務，亦得由各主管科長行之，各就主管事務促其注意，協議進行，並得指定有關係職員，爲之說明。關於前兩項之考詢或協議之經過情形，每次均應編製筆錄，由縣長呈報該管行政督察專員公署轉報省政府查核。

第十三條　各區應興應革事務，須遵照現行法令實行，如各區對於現行法令有未盡明瞭者，縣長應定期召集各

區長區員或巡官開講習會就法令之意義，辦理之程序，及其他必須練習之實務，分別施以講習，但對於同一區署之區長區員或巡官，不得同時召集。

第十四條　區長任職至三年以上，經縣長考核，認爲成績優異者，應呈報該管行政督察專員公署轉請省政府以縣長任用或存記，區員或巡官任職二年以上，經縣長考核認爲成績優良者，得以區長任用或存記。區長區員或巡官，如有異常勞績，爲全省之最優越者，雖未滿前項任職年限，亦得特准升用。

第十五條　區署最低經費，暫分甲乙丙三種，除附設縣政府之區署，兼職人員不得兼薪外，餘均由各縣政府，依縣分等次，參照各區地方實際需要情形，斟酌比照編制，列爲縣政府經費之一部，按年度編製概算，呈請該管行政督察專員公署，轉請省政府依法核定後，由縣庫支給之。

前項經費，不得就地籌措，應先就各該縣政府裁撤各局之經費，及原有區公所辦公經費，支配抵補，不敷之數，由省庫補助之。

區署經費分等表，另定之。

第十六條　區署鈐記由縣政府呈請省政府刊發，文曰『某某縣政府第幾區區署鈐記』並依照印信條例第三條第四款及委任鈐記式之規定辦理。

第十七條　區署得設區有款產保管委員會及區調解委員會，必要時並得組設其他委員會，其組織規則，由區長擬呈縣政府核定施行。

第十八條　各省政府得依據本規程訂定施行細則，但應咨報內政部轉呈行政院備案。

第十九條　本規程由行政院陳報中央政治委員會及國民政府核准備案。

第二十條　本規程施行後，各省政府應於兩個月內，將辦理情形，連同各項章則，咨報內政部轉呈行政院備案，各省中如有特殊情形，須暫緩施行者，亦應開明理由，咨請內政部轉呈察核。

第二十一條　本規程公布施行後，軍事委員會委員長南昌行營原頒「各縣分區設署辦法大綱」廢止之。

第二十二條　本規程自公布之日施行。

區署經費分等表

項別	月支最低數額			說明
	甲種區署	乙種區署	丙種區署	
區長	八〇元	七〇元	六〇元	一員
區員	一三〇元	九〇元	五〇元	甲種區署設區員三人，月支五十元者一人，月支四十元者二人。乙種區署設區員二人，月支五十元者與月支四十元者各一人，丙種區署設區員一人月支五十元。
巡官	五〇元	四〇元	四〇元	一員
事務員	三五元	三〇元	二五元	一員
助理事務員錄事	五二元	三二元	三二元	甲種區署設助理事務員一人，月支二十元。錄事二人，月支十六元。乙丙兩種區署不設助理事務員，統設錄事二人，月各支十六元。
區丁	二四元	二四元	一六元	甲乙兩種區署均各設區丁三人，丙種區署設區丁二人月各支工餉八元，
辦公費	五〇元	四五元	四〇元	凡區署因辦公需用之筆墨紙張及臨時雜用各費均屬之。

準備費	四〇元	三〇元	三〇元	區署職員遇有考績必須加薪時呈經省政府核准後得動用準備費
合計	四六一元	三六一元	二九三元	

修正縣長任用法 二十二年六月三日國民政府公布

第一條　縣長非年在三十歲以上，具有左列各款資格之一者，不得任用。

一、依法受縣長考試及格者。

二、高等考試行政人員考試及格，並曾任薦任官一年以上者。

三、在依法舉行縣長考試以前，各省考取之縣長，經考試院覆核及格，並曾任薦任官一年以上者。

四、在教育部認可之國內外大學獨立學院或專門學校研究法律政治經濟社會各學科，得有畢業證書，並曾任薦任官二年以上，經甄別審查合格，成績列甲等，得有證書者。

五、曾任簡任官一年以上，經甄別審查合格，成績列甲等，得有證書者。

六、曾任薦任官三年以上，經甄別審查合格，成績列甲等，得有證書者。

七、現任縣長曾經內政部呈薦復經銓敍部甄別審查合格，成績列甲等，得有證書者。

八、曾任最高級委任官五年以上，經甄別審查合格，成績列甲等，得有證書者。

前項各款人員任用之順序，應先就具有第一款資格之人員任用之。第一款之人員不敷任用時，始得任用具有

第二款資格之人員，餘依此遞推。

第二條　有左列各款情事之一者，不得任用為縣長。

一、褫奪公權者。

二、虧空公款者。

三、曾因贓私處罪有案者。

四、吸用鴉片或其代用品者。

第三條　縣長之任用，分試署及實授。

第四條　縣長試署期間一年。

縣長實授期間以三年為一任。

第五條　縣長之試署及實授，均由省政府咨內政部轉咨銓敘部經審查合格後，由內政部呈行政院轉呈國民政府任命之。

第六條　試署期滿，考覈成績優良者，予以實授。其成績不良者，免職。

第七條　具有第一條第一項第一款至第七款資格之一，曾任縣長二年以上，著有成績，經奬敘有案者，得不經試署，即予實授。

第八條　依本法試署縣長者，在試署期間內，如省政府認為應予免職或停職時，應先開具事實，專案咨經內政部

核定行之。但情節重大者，得由省政府先予停職，再行報部。

第九條　依本法實授縣長者，在任期內，除自請辭職或遇縣治合併外，非依公務員懲戒法，經付懲戒或付刑事審判，依法應停職或免職者，不得停職或免職。

第十條　依本法實授縣長者，在任期內不得調任。

第十一條　實授縣長任期屆滿，成績優良者，應予連任，或升任等級較高之縣。

第十二條　實授縣長滿六年，已支薦任最高級俸，而成績特別優異者，得以簡任職待遇。

第十三條　縣長因故離職或出缺時，省政府得派員代理，其代理期間，不得逾三個月。

第十四條　縣長在中央規定之訓政年限內，確能依法完成縣自治者，優予敍獎。

第十五條　本法自公布日施行。

縣長任用法原則

民國二十六年五月十二日中央政治會議通過

（一）凡年在三十歲以上，依法應縣長考試及格者，應儘先任用外，其具有法定各款資格之一，經各省民政廳詳細考核，就其才具操行學識經驗體格詳加考核，認爲堪任縣長者，由各省政府主席保送內政部核轉銓敍部審查合格後，以候用縣長存記，考核辦法由考試院定之，具有法定各款資格之一者，行政院認爲必要時，得指定所屬各機關保送，由內政部詳加考核，送銓敍部審查合格後，以候用縣長存記。

（說明）查現行縣長任用資格，須根據三種法規，（一）縣長任用法，（二）公務員任用法，（三）剿匪區內縣長任用限制暫行辦法，三法並行，參差不齊，似非統一銓敍之道，推究縣長任用法不能統一之原因，厥在原法資格限制過嚴，各省縣長資格頗難齊一，以致縣長任用法未能推行盡利，而各種補救辦法迭出，茲爲統一法規，顧全事實起見，將前三種法規規定之資格其高下不同者，酌量歸納於一法之內，復略准行政經驗成績及研究等條件，以期收羅名實相符之人才，又因各省分區設署之區長，事繁責重，既非庸碌者所克勝任，而位卑酬薄亦不易羅致人才，爲鼓勵賢能服務下層工作，以冀增進區政效率起見，復規定此種區長得升任縣長，使爲民盡瘁之區長，得有升遷之途，又各省政府民政廳長，對於物色縣長人才負有專責，茲以考核爲公開求才之具，保送爲負責舉賢之方，庶不致輕易舉薦，俾縣長人選藉以提高，至考核辦法，規定由考試院定之，製定統一辦法，俾各省有所依據，以歸一致而免紛歧，又行政院總攬全國行政事宜，因國策之運用，需用特種人才，對於縣長人選認爲有須由所屬機關保送者，得指定辦理，所以廣登庸而應事機。

（一）各省如有已足法定年齡才德兼優富有行政上之學識經驗者，得由各該省政府主席向內政部特予保送，並經考試院考詢及格後，交銓敍部以候用縣長存記。

（說明）查資格之規定所以防浮濫，而資格之限制亦有時易阻特殊賢良進身之路，現在各省縣長經各省政府任用克稱合職者，或因資格不符難於合格，而傑出之士又或因格於資格即難任用，揆之國家用人本旨，似有未符，即法令推行亦難有效，故本草案有特保之規定，以期各省縣政進行得以順利，眞才不致湮沒，而省政府特

列名額，須經兩部核定保送之後須經考試院考詢，亦不致發生浮濫。

（一）凡依本法取得縣長資格人員，均須先經內政部統一訓練後分發任用。

（說明）查縣長負國家法令實際推行之責，須充分了解中央政令之精神與中央行政領袖之意旨，乃能切實奉行，以齊一民衆之耳目，而收全國整齊團結之實效，本草案規定候用縣長須由內政部統一訓練，使縣長不復在形式上爲中央之官吏，實際上亦受中央之陶鎔，一旦受任地方，自能秉承中央政令，忠於職守，內政部主管全國民政訓練，自應由其主辦，以一事權。

（一）凡經分發候用之縣長，如無曾任行政職務一年以上之資歷者，須在分發省份先以縣政府祕書科長或區長等職實習一年，期滿經省府考核成績優良者，始得任用。

前項實習候用之縣，如因特殊情形不及實習或實習不滿期，省政府認爲可予減免，咨請內政部核定，轉咨銓敍部備案者，得減免其實習期間。

（說明）縣長既爲親民之官，且負政令實施之責，則行政經驗不可或缺，雖具備資格，曾受訓練，然驟任繁劇，恐不免臨事周章，或舉措疏漏，人民情形或有未悉，屬吏臧否亦將不辨，免咎已難，遑問圖功，故本草案規定以先任縣政府祕書科長局長或區長等職以資實習，因此等職務既切於縣政，復在縣長指導監督之下，亦不致以無經驗而輕舉僨事，果能對於以上職務歷練而有成績，則受任縣長必能具有把握，此乃於任用程序之中，寓培植人才之意，又各省政府每因縣長補缺須人，或經嚴密考察，認某候用縣長無須實習者，如有充分理由，亦可減免實

習期間，所以重省府之權責，其須咨內政部核定轉咨銓敍部備案者，所以杜取巧而重考績。

（一）中央各機關現職人員，具有本法規定之候用縣長資格者，得與各省依法任用之現任縣長相互調用。

（說明）年來中央與地方行政每感缺乏聯絡，殊足影響一貫之行政方針，爲溝通政情免除隔閡起見，故本草案規定中央與地方從政人員相互調用之原則，以收人才調劑，內外相維之效，再二十三年全國考銓會議決議案中關於遴選縣市長原則案，業經大會決議通過，並由銓敍部依據原則擬定草案，送請中央核定發交立法院審議在案，故乘縣長任用法規修正之際，將該項提案之精神予以參入。

縣長考試條例 二十四年九月七日國民政府公佈

第一條 在縣長候選人考試未舉行前，縣長考試，依左列之規定行之。

第二條 縣長考試，分省舉行，但有特殊情形時，得聯合兩省舉行之。

第三條 各省縣長考試，每三年舉行一次，但考試院認爲必要時，得變更之。

第四條 舉行縣長考試時，關於考試事宜，設典試委員會及試務處。典試委員會以典試委員長一人典試委員五人至十一人組織之，典試委員長特派，典試委員簡派。

試務處置處長一人，以各該省政府主席任之，在聯合兩省舉行考試時，以考試所在地省政府主席任之，特派。

第五條 中華民國國民年在三十歲以上，有左列各款資格之一者，得應縣長考試。

一、高等考試行政人員考試及格者。
二、曾經各省薦任職考試及格，並由考試院覆核及格者。
三、曾任縣長一年以上，有證明文件者。
四、有考試法第七條第一款或第二款資格，並曾任薦任職或與薦任職相當職務一年以上，或委任職二年以上有證明文件者。
五、曾任簡任職，有證明文件者。
六、曾任薦任職二年以上，有證明文件者。
七、曾任最高級委任職四年以上，有證明文件者。
第六條　縣長考試分第一試，第二試，第三試。
第一試注重學理之應用。第二試注重本省實際問題及建設方案，均以筆試行之。第三試注重應考人之經驗及才識，以口試行之。
第七條　第一試之科目如左：
一、黨義、建國方略、建國大綱、三民主義、及中國國民黨第一次全國代表大會宣言。
二、國文論文及公牘。
三、憲法、憲法未公布前，中華民國訓政時期約法。

四、行政法規。
五、民法及刑法。
六、經濟學及財政學。
第八條　第二試之科目如左：
一、地方自治及地方行政。
二、地方財政。
三、本省實業。
四、本省教育。
第九條　第一試第二試所考試之科目，考試院得因地方特殊情形變更或增減之，但不得逾二科目。
第十條　縣長考試分數之計算，第一試平均分數占百分之五十，第二試平均分數占百分之三十，第三試平均分數占百分之二十，合計滿六十分者爲及格。
第十一條　本條例未經規定事項，準用高等考試關係法律之規定。
第十二條　本條例自公布日施行。

縣警察機關組織暫行規程民國二十五年十二月二十六日內政部公布

第一條　縣得設警察局，不設局之縣應設警佐，縣以下之警察組織，得斟酌地方情形，設置警察所，警察分駐所，及警察派出所。
在分區設署縣分，於區署內設巡官，處理警察事務。
第二條　各縣原有一切警察機關之組織，均應依本規程之規定，分別改組，並報請內政部備案。
第三條　縣警察局直隸於縣政府，受縣政府之指揮監督，及省主管機關之命令，處理全縣警察事務。
第四條　縣警察局為執行法律命令，或依法律命令之委任，於不抵觸法律範圍內，得發布單行警察章程，但須呈由縣政府核轉省政府備案。
第五條　縣警察局設局長一人，由縣長呈請委任，綜理局務，並指揮監督所屬機關及職員。
第六條　縣警察局設左列各科，但事務較簡之局，得併設二科。
一、總務科。
二、行政科。
三、司法科。
第七條　總務科掌理事務如左：
一、關於員警之考核任免升降獎懲及撫恤事項。
二、關於典守印信及收發文件保管檔案事項。

三、關於警察經費事項。
四、關於庶務事項。
五、關於調查統計報告事項。
六、其他不屬各科事項。
第八條　行政科掌理事務如左：
一、關於警察編制訓練調遣及配置事項。
二、關於警區設置及變更事項。
三、關於調查戶口事項。
四、關於保安及正俗事項。
五、關於消防救災事項。
六、關於交通衛生事項。
七、關於外事警察事項。
八、關於營業建築及農林漁業事項。
九、關於協助地方行政進行事項。
十、關於保甲壯丁代行警察職務事項。

十一、其他行政警察事項。

第九條　司法科掌理事務如左：

一、關於違警處分事項。

二、關於刑事案件偵查事項。

三、關於拘留所管理事項。

四、其他司法警察事項。

第十條　縣警察局設科長二人至三人，科員四人至六人，承長官之命，分掌各科事務。

第十一條　縣警察局得設督察長一人，督察員二人至四人，辦事員一人至三人。

第十二條　科長督察長科員督察員由局長呈請縣政府委任，辦事員由局長委用。

第十三條　縣警察局得就管轄區域內酌設警察所，警察分駐所，及警察派出所，以所長巡官長警分負該管職務。前項警察所，須有警士三十名以上，警察分駐所，須有警士二十名以上，警察派出所，須有警士十名以上，方得設立。

第一項之所長及巡官，由局長呈請縣政府委任之。

第十四條　縣警察局以下警察勤務，以採用巡邏制爲原則，並得劃分若干警管區，爲警察擔任勤務之基本單位。巡邏區之配置，及警管區之劃分，由各該局所酌量情形定之，但須呈報主管機關核准。

第十五條　縣警察局於必要時，得呈准設置消防隊，偵緝隊，水警隊，及保安警察隊。

第十六條　縣政府或警察局，爲訓練警察，得設置警察訓練員。

第十七條　縣警察局爲改進警務，得由局長召集會議。

第十八條　縣警察局員警名額之設置，由縣政府擬訂，呈報省政府核准後行之。

第十九條　不設局之縣，應於縣政府內設警佐一人，由縣長呈請委任，承縣長之命，掌理左列事項。

一、關於全縣警察之編練調遣考核及賞恤事項。

二、關於全縣警察裝械管理及勤務配備事項。

三、關於全縣調查戶口保安正俗消防交通衞生及漁獵農林之維護事項。

四、關於全縣違警處理及司法協助事項。

五、關於全縣保甲及壯丁隊代行警察職務之訓練指揮事項。

六、其他警衞事項。

第二十條　警佐得請縣長委用科員辦事員各一人，輔助辦理內勤事項。

第二十一條　不設局之縣，於縣政府所在地或縣內衝要地區，設置警察分駐所時，應直轄於縣政府，受警佐之監督指揮，掌理該管警察事務。

前項分駐所巡官，由縣政府遴委。

第二十二條　警佐處理事務，對外行文，應以縣長名義行之。

第二十三條　縣區域內之重要鄉鎮，依各級警察機關編制綱要第八項第三款之規定，得設警察所，直隸於縣政府或縣警察局，受警佐之監督指揮，或警察局長之命，掌理該管警察事務，並處理違警案件。

第二十四條　警察所設所長一人，巡官一人至二人，警長三人至六人，及警士若干人。

前項所長及巡官，由局長呈請縣政府委任，不設局之縣，由縣政府遴委，並報請省主管機關備案。

第二十五條　警察所以下之編制及勤務，得準用本規程第十三、十四兩條之規定。

第二十六條　警察所之設立及裁併，由縣政府報請省主管機關核准行之。

第二十七條　在分區設署之縣，於區署內設巡官一人，由縣警察局或縣政府呈請委任，承警察局或縣政府之命令，及該管區長之監督指揮，處理左列各項事務。

一、警長警士勤務之分配調遣考核及督察事項。

二、訓練並指派保甲長及壯丁隊分任工役執行警察職務事項。

三、設置警管區及巡邏線事項。

四、辦理調查戶口保安正俗交通衞生及消防事項。

五、其他警務事項。

第二十八條　區署巡官，每月須巡查區內二次以上，指揮警長警士保甲長壯丁隊執行警察職務，必要時並須隨

時巡查之。

前項巡查，應於每月月終將工作概況，報由區長核轉縣警察局或縣政府審核。

第二十九條　區署巡官辦理事務，對外行文應以區長名義行之。

第三十條　警察局所辦事通則，警佐服務規則，及區署巡官服務規則，由省主管機關制定施行，並報請內政部備案。

第三十一條　本規程自公布日施行。

縣行政區域整理辦法大綱（二十年三月行政院第十八次國務會議決議照准）

一　整理縣行政區域，除依省市縣勘界條例各條之規定外，應依本辦法大綱辦理。

二　縣行政區域，如有省市縣勘界條例第七條所列各款情事之一，行政上感有重大不便者，應即切實加以整理。

三　整理辦法如左：

一釐正　將毗連各縣邊界交錯之地，劃歸整齊，勿使參差。

二互換　爲管轄及地形上之便利，將毗連各縣地段互相更換一部分或數部分。

三劃分　土地遼闊之縣，施政不易，應將其劃分兩縣，或併入他縣一部，以便治理。

四歸併　劃數縣之一部，新設縣治，或將舊治取消，與他縣歸併，另成新縣。

整理之原則，參照省市縣勘界條例第二條之規定。

四　各省民政廳應於本辦法通行三個月內，將所屬各縣行政區域，有無省市縣勘界條例第七條各款情形，切實查明，詳細列表，並擬具整理方案，繪圖立說，報由省政府核轉內政部查核。

五　各省民政廳查擬報部以後，卽須依據所擬整理方案，於最短時期內，切實施行。如關係兩省以上者，應由該管民政廳秉承各該省政府會商辦理

六　整理縣行政區域，可由協議決定，無須履勘者，卽由該管民政廳依照程序，呈報定案。如關涉兩省以上者，應由各該省政府會同咨部轉呈定案。

七　整理行政區域，如須實地履勘時，仍照省市縣勘界條例第八條第九條所定履勘程序辦理。

八　縣行政區域改劃定案以後，應卽依照省市縣勘界條例第十一條之規定，就新劃界線，樹立界標。

九　縣行政區域改劃以後，原有之戶口賦稅文卷簿册與官產公產學校局所慈善機關以及寺廟名勝古蹟古物等項，應一併隨地移轉管轄，惟人民之執業權，則仍其舊。

十　本辦法大綱於設治局準用之。

劃分中央與地方權責綱要之原則（二十四年三月七日中央政治會議第四四七次會議通過）

一　關於地方行政官吏之保薦與任命問題，擬定原則四款如左：

(1)保薦人以省政府主席及行政院直轄市市長爲限。
(2)被保薦人以各該省市政府所屬簡薦人員爲限。
(3)每一簡任缺出保薦人得開送被保薦人三名，呈由中央決定。如爲廳長或局長時，則先與主管部會商開送。
(4)被保薦人除政務官外，其任命資格及程序，仍分別依法辦理。至特保超升者，并須依考績法之規定。

二 關於地方行政官吏之任期與保障問題，擬定原則六款如左：
(1)省政府主席委員廳長及行政院直轄市市長局長，任期三年。
地方機關簡薦任主管長官市長縣長及局長，均試署一年，實授三年。
(2)地方機關主管長官在任期中，及所屬法定人員經銓敍合格予以實授者，應受保障。
(3)應受保障人員除自請辭職及機關裁併或緊縮外，非因懲戒、考成考績、或刑事處分，不得免職、停職、降級、或轉任。
(4)任期屆滿，按其成績，分別任免。
(5)原則第二項第一款人員之考成辦法，由中央定之。
(6)現行法規有與本原則不合者，由立法院或主管機關分別依照本原則修訂。

三 關於地方行政及經濟問題，擬定原則十一款如左：
1.地方事業有關於國家整個政策者，應以國防與民生爲中心目標，先由行政院依照下列事業範圍，參酌現行

法令，分別規定其具體綱要，以為各地方施政及建設之準則。

(1)關於重要水利之興辦及交通事業之發展事項。

(2)關於重要礦業之開發事項。

(3)關於土地政策之實施事項。

(4)關於主要農業之經營事項。

(5)關於移墾事項。

2地方政府舉辦上述第一款範圍以內之事業，應斟酌當地情形，擬定計劃，呈請中央核定。其施行之程序與細則，得由各地方政府自訂之。

3地方政府呈請舉辦之事業計劃，其所需經費，應擬具預算，並說明經費之來源，及其籌措之方法，一併呈請中央核定。

4凡既經核定之地方事業計劃，中央政府之各部會，除負監督協助之責外，非商得地方政府之同意，不得率令紛更。

5地方政府如欲變更其已經中央核准之事業計劃與預算。非先呈請中央核准，不得隨時變更，或中止其進程。

6凡上述第一款範圍以內之事業，中央除先規定其全國一致之必要事項外，應多留伸縮餘地，俾適應各地方之特殊情形，而富有因地制宜之便利。

7凡以前地方已經舉辦之事業，不合於國家整個政策者，應由各地方政府聲述理由，及其進行現狀，專案呈請中央核定。

8經濟統制事項，應歸中央統籌辦理，但亦得由中央授權於地方政府，准其於法令範圍內，實施統制辦法。

9凡重工業及有關國防之工業，應由中央舉辦。但地方政府經中央之特許，亦得依法經營。

10全國幣制金融行政事宜，由中央統籌辦理。各省舊有造幣廠局，應一律由中央管理，不得鑄造，其已設有地方銀行並發行鈔劵者，均應遵照中央所定辦法辦理。

11各省市政府發行公債，應由中央核定，凡以前未經核定之省市公債及其他類似公債之雜色流通劵，應由各省市政府限期整理收回。

四 關於中央與地方之財政問題，擬定原則四款如左：

1國家稅與地方稅，應依中央頒布之法令，明白劃分。國家稅由中央直接徵收，凡從前國稅尙有委託地方徵收者，均應由中央收回辦理。

2地方收支預算，須呈經中央核定，其地方所需經費，如有不足，得由中央補助。但應於編製預算時，依照中央補助辦法統籌辦理。

3中央補助地方經費之支出，應根據下列標準：

(1)地方請准之補助費，應用於事業費，幷須指定用途，非經呈准，不得變更。

（2）凡現有各地方之補助費，應依照上述標準，參照各地方收支實況，於審核各地方預算時分別修正之。

4中央與地方財政，必須明確劃分，而地方財政亦須有系統。應由中央制定法制。現在立法院提出之收支系統法，亟宜參酌實情，詳細審議公布，幷依此法再由中央編訂地方財政之各項通則。

五　關於國防軍及地方兵警之問題，擬定原則三款如左：

（密）

六　關於法制之製定問題，擬定原則四款如左：

1應注重行政法規，避免其他法律之紛更。

2關於行政法規，可由行政院或考試院自行修改者，應依據本會議所通過之審查案，由行政院或考試院自行修改。

3關於行政法規，其修改應經立法程序者，由行政院或考試院依據本會議所通過之審查案，提出修正案。

4未來之創制立法，應對於原提案之精神加以注意。

行政督察專員公署組織暫行條例（二十五年三月二十五日行政院公布　二十五年十月　日行政院修正）

第一條　行政院爲整頓吏治，綏靖地方，增進行政效率起見，得令各省劃定行政督察區，設置行政督察專員公署爲省政府輔助機關。

前項行政督察區名稱，以數目字定之，其非全省同時普遍設置者，以設置之先後，定其次第。

第二條　各省劃定行政督察區，設置行政督察專員公署時，應開明行政督察區名稱，設置次第，區劃情形，管轄縣市，暨行政督察專員公署駐在地點，繪具詳細圖說，咨請內政部轉呈行政院核定，並呈報國民政府備案。分期設置某一區或某數區行政督察專員公署時，每次設置之初，均須依照前項手續辦理，其業經設置行政督察專員之省，亦應補行呈報手續。

第三條　行政督察專員公署，設專員一人，承省政府之命，推行法令，並監督指導暨統籌轄區內各縣市行政，其職權如左：

一、關於轄區內各縣市行政計劃或中心工作之審核及統籌事項。

二、關於轄區內各縣市地方預算決算之審核事項。

三、關於轄區內各縣市單行法規之審核事項。

四、關於轄區內各縣市地方行政及自治之巡視及指導事項。

五、關於轄區內各縣市行政人員工作成績之考核事項。

六、關於轄區內各縣市行政人員之獎懲事項。

七、關於召集區行政會議事項。

八、關於處理轄區內各縣市爭議事項。

九、關於省政府交辦事項。

行政督察專員公署爲籌劃轄區內各縣市地方行政起見，於不抵觸中央及省之法令範圍內，得訂立單行規則或辦法並應呈報省政府轉報行政院及主管部會署備案但關於限制人民自由增加人民負擔，及變更組織或預算者，非經依法核准，不得執行。

第四條　行政督察專員由行政院院長或內政部部長提出呈請國民政府簡派，其人選審查辦法另定之。在剿匪或其他特種事件尚未辦理完竣之省，其提出專員人選得徵求軍事委員會意見。

第五條　行政督察專員，除有特殊情形者外，應兼任駐在地之縣長，其公署與縣政府合署辦公。

第六條　行政督察專員公署設秘書一人，由行政督察專員遴選合格人員，呈請省政府咨由內政部轉請薦任。科長二人至四人，視察一人，由行政督察專員遴選合格人員，呈請省政府委任，准以薦任待遇。技士一人或二人，科員二人至四人，事務員三人至六人，均由行政督察專員委任，呈報省政府備案。於必要時，得酌用僱員。

行政督察專員兼任駐在地縣長時，行政督察專員公署之職員，兼理縣政府事務，不另支薪。

第七條　行政督察專員得隨時召集轄區內各縣市長，及其所屬局長或科長暨本公署秘書科長視察舉行區行政會議，討論各縣市應行興革事宜，確定行政計劃方案，遇必要時，各縣市辦理地方自治事業或保安人員及地方團體代表與負有聲望並熱心公益者，經行政督察專員之邀請，亦得列席。

前項區行政會議議決案，應呈報省政府查核，並由省政府分別呈咨行政院暨主管部會署查核。

第八條　行政督察專員，除有特殊情形者外，應兼任該區保安司令，對於轄區內各縣市之保安團隊，水陸公安警察，及一切武裝自衛之民衆組織，有指揮監督之權。

區保安司令部組織另定之。

第九條　行政督察專員，對於轄區內各縣市地方行政，除隨時派員考察外，應每半年輪流巡視轄區內各縣市一週。

第十條　行政督察專員，對於轄區內各縣市長之命令或處分，認爲違法或失當，不及呈報省政府核辦時，得以命令撤銷或糾正之。但仍須補報省政府查核。

第十一條　行政督察專員，對於轄區內各縣市長及所屬工作人員成績，應每年舉行考核一次，擬定奬懲意見，呈報省政府，如所屬各縣市長有違法失職行爲，應隨時密呈省政府核辦。

第十二條　行政督察專員公署之經費，應由省政府編製預算，由省庫支撥。兼任駐在地縣長時，其縣政府行政經費，得加入行政督察專員公署行政經費合併計算。

第十三條　行政督察專員公署之關防，由國民政府依照頒發印信條例製發，其文曰「某某省第幾區行政督察專員公署之關防。」

第十四條　行政督察專員公署之行文對省政府用呈，對轄區內各縣市政府用令。

第十五條　行政督察專員公署辦事通則，由內政部定之，呈報行政院備案。

第十六條　本條例施行後，行政院二十一年八月六日公布之行政督察專員暫行條例，與前豫鄂皖三省剿匪總司令部所頒之剿匪區內各省行政督察專員公署組織條例，均廢止之。

第十七條　本條例自公布之日施行

行政院審查行政督察專員人選暫行辦法（二十五年十月十五日行政院公布）

第一條　行政督察專員人選之審查暫依本辦法行之。

第二條　行政督察專員人選，須年在三十歲以上並具有左列各款資格之一者。

一、曾任政務官一年以上者。

二、現任簡任官或曾任簡任官一年以上者。

三、對黨國有特殊勛勞或致力國民革命十年以上，而有行政經驗者。

四、曾任縣長三年以上，或最高級薦任官四年以上，辦事著有成績者。

五、曾任教育部立案之大學教授二年以上，副教授或講師三年以上，於地方行政素有研究者。

第三條　有左列各款情事之一者，不得任爲行政督察專員。

一、褫奪公權，尚未復權者。

二、受懲戒處分，在停止任用期間者。

三、曾因贓私處罰有案者。

四、虧空公款，尚未清償者。

五、吸用鴉片或烈性毒品者。

六、體質孱弱，或年力衰頹，不勝繁劇者。

第四條　軍事委員會，內政部，各省政府，得就具有本辦法第二條各款規定資格之一者，開具詳細履歷，附加考語，連同證明文件，體格檢查證明書，及本人二寸半身相片二張，備文送請行政院檢定，經院發交行政督察專員資格審查委員會審查合格後，准以行政督察專員存記候用。

具有本辦法第二條各款規定資格之一者，亦得呈賚詳細履歷證明文件，體格檢查證明書，及本人二寸半身相片二張，逕請行政院交付審查。

第五條　行政督察專員資格審查委員會規則另定之。

第六條　行政督察專員，由行政院就存記候用人員中遴選，提出行政院會議通過，呈請國民政府簡派之。

第七條　本辦法自公布日施行。

行政督察專員辦事成績考核暫行辦法二十五年十月十五日行政院公布

第一條　行政督察專員辦事成績之考核，依本辦法行之。

第二條　省政府對於所屬各區行政督察專員辦事成績，應參照縣長考績百分數比率計算辦法隨時切實考核，尤應注意左列事項：

一、關於辦理中心工作事項。
二、關於辦理地政事項
三、關於整理地方財政事項。
四、關於整理田賦事項。
五、關於辦理保安及警察事項。
六、關於辦理保甲及訓練壯丁事項。
七、關於辦理建設事項。
八、關於辦理教育事項。

第三條　省政府為前條之考核時，應注意其施政情形與所報施政方案是否相符及是否適合地方需要。

第四條　省政府應於每年年終將所屬各區行政督察專員辦事成績，臚列事實，加具詳細考語，分別等第，予以獎懲，呈報行政院察核，並咨報內政部備案。其成績優異者，並得呈請行政院特予嘉獎。

前項報告，行政院或內政部得派員覆查。

第五條　本辦法自公布之日施行。

行政督察專員資格審查委員會規則二十五年十月十五日行政院公布

第一條　本規則依行政院審查行政督察專員人選暫行辦法第五條之規定制定之。

第二條　本會附設於行政院，辦理行政督察專員資格審查事宜。

第三條　本會設主任委員一人，以內政部部長充任，委員四人至六人，由行政院院長就行政院及內政部高級職員中遴派。

第四條　本會日常事務，由行政院主管組科人員兼辦之。

第五條　本會接到送請審查資格人員之文件後，應即依據行政院審查行政督察專員人選暫行辦法規定資格審查，除經歷年資等項應就證明文件審查外，關於特殊著作，並得聘請專門人員審查之。

本會於必要時，得通知被審查人員來會面加考詢。

第六條　本會審查完竣後，應即將審查意見報告於行政院院長，其合格人員由院存記候用。

第七條　本規則中關於證明文件未規定事項，準用公務員任用法施行細則關於證明文件之規定。

第八條　本辦法自公布日施行。

區保安司令部組織暫行條例民國二十五年十月二十四日行政院修正公布

第一條　爲綏靖地方指揮並整理地方團隊起見，各省政府，得依行政督察區之區劃，設置區保安司令部。

前項區保安司令部之名稱，依行政督察區之名稱定之。

第二條　區保安司令部直隸省政府，受省保安司令之指揮、監督，掌理轄區內保安團隊，及其他有關軍務事項，並對於轄區內水陸警察及一切武裝自衛之民衆組織，有監督指揮之權。

第三條　區保安司令部，設區保安司令一人，除有特殊情形者外，應由行政督察專員兼任，不由行政督察專員兼任之區保安司令，由省政府就具有上校以上資格之軍官，提請內政軍政兩部轉送軍事委員會審查後，函由行政院轉請國民政府簡派之。

第四條　區保安司令部，設副司令一人，參謀一人或二人，均由省政府就合格軍官，提請內政軍政兩部，轉送軍事委員會審查後，函由行政院呈請任命，副官二人、軍法助理員一人、辦事員二人至四人、書記二人、均由區保安司令就合格人員委任，並呈報省政府備案，士兵若干人，均由區保安司令募補之，區保安司令部，編制如附表。

前項副司令之敍上校者，得轉請簡派之。

第五條　區保安司令，由行政督察專員兼任時，司令部與專員公署合署辦公。

第六條　區保安司令綜理本部事務，監督所屬職員，副司令輔助司令處理事務，司令因事故不能執行職務時，由副司令代理之，參謀副官軍法助理員辦事員書記，承長官之命，分別辦理主管事務。

第七條　區保安司令，得隨時召集轄區內各保安團隊長官，水陸警察長官，及其他武裝自衛之民衆組織負責人

員，暨本司令部職員，舉行區保安會議，討論轄區內各種保安事宜，遇必要時，轄區內各級行政人員，及地方團體代表，經區保安司令之邀請，亦得列席。

前項區保安會議議決案，應呈報省政府查核，其重要決議，並由省政府轉報內政部及軍政部備案。

第八條　區保安司令，對於轄區內團隊及地方治安情形，應隨時派員指導視察，每三個月內、司令或副司令，至少應巡視一週，實施校閱指示及考核。

第九條　區保安司令對於轄區內團隊及所屬職員，應於每年舉行總考核一次，擬定獎懲意見，呈請省政府核辦。

第十條　區保安司令部經費，應由省政府編製預算，由省庫支撥。

第十一條　區保安司令部之關防，由國民政府依照頒發印信條例製發，其文曰「某某省第幾區保安司令部之關防。」

第十二條　區保安司令部之行文，對省政府用呈，對行政督察專員公署用咨，對所轄各團隊及轄區內各縣市政府用令，餘均用公函行之。

第十三條　區保安司令部辦事通則，由內政軍政兩部定之，呈報行政院備案。

第十四條　本條例自公布之日施行。

保甲條例

民國二十五年九月十八日立法院通過民國二十六年七月二日立法院修正

第一條　本條例依縣自治法第七十四條之規定制定之，市有編組保甲之必要時，準用本條例之規定。

第二條　各縣地方原有一切自衛組織，均應依本條例之規定改組保甲，其辦法由主管部擬訂，呈請中央政府核定之。

第三條　保甲以戶爲單位，其編制依縣自治法第三條之規定。

第四條　戶長由家長充任，家長不能充任時，得由其指定一人爲戶長，甲長保長由鄉鎮區長召集所屬保甲內公民推選之，縣自治未完成前，甲長由本甲內各戶戶長推選之，保長由本保內各甲甲長推選之。

第五條　甲應挨戶編組，編餘之戶不滿一甲者，六戶以上得立一甲，五戶以下併入鄰近之甲，一甲內有絕戶不逾五戶者，仍自成甲，一甲內有新戶不逾六戶者，收爲同甲，其全戶暫時他徙者應保留其甲之順序，俟歸來時編組之。

第六條　保應挨甲編組，編餘之甲，不滿一保者，六甲以上得立一保，五甲以下併入鄰近之保，保內併入鄰近之甲未逾五甲者仍成一保，保內併入或另立之甲逾六甲者自立一保。

第七條　船戶寺廟及公共處所，由各該縣縣政府酌量地方情形定其編組方法，船戶在陸上有住所或居所者不另編戶，寺廟或公共處所內有住戶者，仍就各戶編組。

第八條　編組保甲，應先淸查戶口，塡具戶口調查表，編入戶籍册，並逐戶塡發門牌。

第九條　保甲編定後鄉鎮區公所應分別編造本籍及寄籍戶數，人口、性別、年齡、職業、統計表，船戶寺廟戶數，人口、

性別、年齡、統計表，及僑居外國人之戶數，人口、性別、年齡、職業、國籍、統計表，報縣政府彙報省政府備查。

第十條　甲長之推選或改選，由甲內戶長聯名報告於保長，轉報鄉鎮區長並報縣政府備案，保長之推選或改選由保內甲長聯名報告於鄉鎮區長，轉報縣政府並報省政府備案。

第十一條　保長甲長任期均爲一年，連選得連任，但鄉鎮區長認保長甲長不能勝任時，得報縣政府令原推選人改選之，保內公民有過半數以上之戶，公認保長有違法或失職時，得請鄉鎮區長召集各甲甲長改選之，甲內公民有過半數以上之戶，公認甲長有違法或失職時，亦同。

第十二條　有左列各款情形之一者，不得充任保甲人員。

一、未滿二十歲者。

二、住居本地未滿六個月者。

三、褫奪公權者。

四、禁治產者。

五、吸鴉片或其他代用品者。

第十三條　保長不得兼任甲長鄉鎮區長不得兼任保長或甲長。

第十四條　保長受鄉鎮區長之監督指揮，辦理左列事項。

一、監督指揮甲長之執行職務事項。

二、執行保甲規約事項。
三、覆查本保戶口及統計報告事項。
四、關於第七條之編組事項。
五、壯丁隊之督率及平時訓練事項。
六、輔助軍警搜捕匪犯事項。
七、保甲武器之保管支配事項。
八、其他依法令應屬保長之職務事項。

第十五條　甲長受保長之監督指揮，辦理左列事項。

一、執行保甲規約事項。
二、清查甲內戶口及編定門牌事項。
三、壯丁之抽選及役務訓練分配事項。
四、盤查甲內奸宄事項。
五、輔助軍警及保長搜捕匪犯事項。
六、斟酌地方情形，辦理互保連坐切結及監視未經結保之各戶行動事項。
七、其他依法令應屬甲長之職務事項。

第十六條　保甲辦公地點，應就該管地方之寺宇或公共處所設置之。

第十七條　各戶戶長遇有左列情事，應卽報告甲長。

一、出生死亡或婚嫁遷徙致生戶口上之異動者。

二、知有窩留匪犯或寄藏贓物者。

三、知有形跡可疑之人潛入時。

四、水火災害或疫癘發生時。

第十八條　甲長接受戶口異動報告或知其情形時，應卽報告保長，其情形重大者，保長應卽報告鄉鎭區長，但遇有前條第二款第三款情形時，甲長保長並得爲越級之緊急報告，保長甲長遇有救護水火災變時，得以一定警號召集壯丁隊共同爲之。

第十九條　保甲編定後，鄉鎭區長應卽督促保長分別召集甲長開保甲會議，制定保甲規約，由保長甲長簽名，連同各該保區域略圖，送鄉鎭區長轉報縣政府備案，保甲內各戶戶長應一律誓守保甲規約，有必要時同甲各戶戶長應共同簽定互保連坐切結。

第二十條　前條保甲規約應訂之事項，由保甲會議於左列各款範圍內依本保需要情形定之。

一、關於保甲名稱及區域事項。

二、關於編定門牌及調查戶口事項。

三、關於匪患之警戒通報及防禦事項。
四、關於查禁非法行爲及糾正不良習慣事項。
五、關於災害之警戒及救護事項。
六、關於水利交通之工程及守護事項。
七、關於保護農林及合作互助事項。
八、關於增進住民智識能力事項。
九、關於名勝古蹟之保護事項。
十、關於保甲經費之出納保管及公告事項。
十一、關於保長甲長戶長及壯丁怠於職責之處置事項。
十二、關於保甲出力人員之賞卹事項。
十三、關於保甲會議事項。
十四、關於其他維持地方安寧秩序及公益事項。

第二十一條　保甲內滿二十歲至四十五歲之男子，均應編入壯丁隊，分期受公民訓練及服工役，但有左列情形之一者，得免其編入。

一、家無次丁，因入隊而影響一家生活經證明屬實者。

二、殘廢者。
三、心神喪失或精神耗弱者。
四、在外有職業或現任本地方公職者。
五、現在學校任教員或肄業者。
六、有專門學術技能經縣政府核准免役者。

第二十二條　前條編入壯丁隊之男子，有左列情形之一者，得免受訓練。
一、服務軍警部隊一年以上退伍回鄉者。
二、在中等以上學校畢業曾受軍事訓練有證明者。

第二十三條　壯丁隊之編制，每甲為一甲隊。每保為一保隊，合一鄉鎮區之各保隊為一鄉隊鎮隊或區隊，鄉隊鎮隊或區隊由鄉長鎮長或區長指揮之。

第二十四條　壯丁隊之服工役，依照保甲規約經保甲會議之決議，由保長甲長指揮之，保甲以外之工役，經該縣人民代表機關之議決，由鄉鎮區長指揮行之。

第二十五條　壯丁隊之訓練，應於農隙時行之，全年計算至多不得過一個月，其訓練方法課目及教材有全國一致性質者，由中央訓練機關定之，有全省一致性質者，由省訓練機關定之，縣有特殊情形時，由縣訓練機關定之。

第二十六條　壯丁隊隊員之服務，不出縣境，但與鄰縣毗連鄉鎮互助時，不在此限。

第二十七條　保甲所用之槍枝，應由縣政府驗明烙印編號登記，保甲內各戶私有之槍枝亦同。

前項槍枝軍警不得借用或收繳。

第二十八條　保甲經費應列入縣預算，由縣政府撥給之。

第二十九條　保長甲長均爲無給職，但必要時得酌給公費。

第三十條　壯丁隊之服務，因地點較遠或役務緊急不能歸就膳宿時，得酌予給養。

第三十一條　保長甲長有怠職誤公者，鄉鎮區長得按其情節報由縣政府依左列各款之一處罰之。

一、免職。

二、記過。

三、申誡。

第三十二條　保甲內住戶勾結或窩藏匪犯或故縱脫逃者，除依法懲處外，其甲長及曾具互保切結之各戶戶長，由鄉鎮區長報經縣政府依左列各款之一處罰之。

一、課役。

二、申誡。

前項課役不得逾三日。

第三十三條　前條情形，甲長或互保之戶長如有知情匿庇者，依法懲處，但自行發覺據實報告並協助搜查逮捕

者，酌免處罰。

第三十四條　壯丁隊隊員，如有接濟匪犯或謀爲不軌情事。除依法懲處外，保長或甲長應受第三十三條之處分。

第三十五條　有左列各款情事之一者，由保長報經鄉鎮區長核准處一日之課役。

一、拒絕簽名於保甲規約者。

二、塡報戶口不實或任意銷毀門牌者。

三、無故拒絕編入壯丁隊者。

四、無故拒絕服工役者。

五、怠忽保甲規約所定之職責者。

前項課役，如執行顯有困難者，得由保長報由鄉鎮區長核准，易處一元以下之罰鍰。

第三十六條　遇有左列各款情事之一者，除依照保甲規約賞卹外，並得報由縣政府或由縣政府轉報省政府斟酌情形分別核奬或給卹。

一、偵悉匪情報告迅速因而保全地方者。

二、破獲匪徒機關或擒獲著名匪犯經訊明者。

三、搜獲匪徒祕運或埋藏之槍枝子彈或大批糧秣者。

四、協助軍警抵禦或搜索匪犯異常出力者。

五、因抵禦或搜捕匪犯致受傷亡者。
六、因匪犯報復致受傷亡或損失者。
七、因公致傷或積勞病故者。
八、救護災害異常出力者。
第三十七條　本條例之施行細則，由各省省政府及直隸於行政院之市政府參酌地方情形訂定，報主管機關備案。
第三十八條　本條例第八條第九條規定之各種表册，由內政部定之，第十五條第六款規定互保連坐切結之格式，由各該省省政府定之。
第三十九條　縣保衞團法，自本條例施行之日廢止之，現有之保安團隊及其他類似之部隊，應卽撤銷，其程序由主管部定之。
第四十條　本條例自公布日施行。